

**ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ
НАБЛИЖЕННЯ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ
СТАНДАРТІВ**

**Матеріали міжнародної науково-практичної конференції
м. Харків, 28 жовтня 2009 р.**

КООРДИНАТОР ПРОЕКТІВ ОБСЄ В УКРАЇНІ

АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО
БУДІВНИЦТВА ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

**ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ
НАБЛИЖЕННЯ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ
СТАНДАРТІВ**

**Матеріали міжнародної науково-практичної конференції
м. Харків, 28 жовтня 2009 р.**

**Харків
2009**

Редакційна колегія: Ю. П. Битяк - доктор юридичних наук, професор;
І. В. Яковюк - кандидат юридичних наук, доцент; Г. В. Чапала - кандидат
юридичних наук, старший науковий співробітник.

Матеріали друкуються у авторській редакції

П 78 Проблеми реформування місцевого самоврядування України в контексті
наближення до європейських стандартів: матеріали міжнар. наук.-гіракт. конф.,
м. Харків, 28 жовт. 2009 р. / редкол.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. - Х.:
ЩЦ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2009 - 223 с.

У збірнику подається стислий виклад доповідей і повідомлень, представлених
науковцями та викладачами наукових та освітніх закладів, а також практичними
працівниками органів місцевого самоврядування на міжнародній науково-практичній
конференції «Проблеми реформування місцевого самоврядування України в контексті
наближення до європейських стандартів», яку було організовано Координатором
проектів ОБСЄ в Україні спільно з Науково-дослідним інститутом державного
будівництва та місцевого самоврядування. Академією правових наук України та
Національною юридичною академією України імені Ярослава Мудрого 28 жовтня
2009 р. у Харкові. Конференція, у роботі якої брали участь науковці України,
Білорусії та Росії була присвячена обговоренню проблем становлення та розвитку
інституційно-функціональної організації місцевої влади в Україні на сучасному етапі.

Розраховано на науковців, аспірантів, студентів, тих, хто цікавиться
проблемами місцевого самоврядування



**Організація з безпеки та
співробітництва в Європі**
Координатор проектів ОБСЄ в Україні

У цій публікації висловлені виключно погляди авторів та учасників конференції.
Вони не обов'язково відображають офіційну позицію Координатора проектів ОБСЄ в
Україні.

Регіональна політика країн Центральної і Східної Європи: аналіз досвіду проведення

Розбудовуючи та удосконалюючи систему місцевого самоврядування, наша країна іде шляхом, який до неї був пройдений багатьма розвиненими країнами світу. При цьому, на сьогоднішній день, навіть в умовах глобалізації та об'єднання Європи кожна з країн її членів намагається зберегти власні традиції у проведенні регіональної політики.

Формуючи власну політику у відповідній сфері Україна, поряд із державами-членами ЄС, а також країнами, які прагнуть з часом набути членства в Союзі, безумовно повинна вивчати і використовувати досвід старих членів Європейського Союзу. Ґрунтовний, осмислений інтерес до цих питань повинен дати нам можливість не вдаватися до беззастережного копіювання цього досвіду. Адже, як засвідчує історія європейської регіональної політики, кожна країна проходить свій шлях у формуванні регіональної політики, який не буває позбавлений певних помилок.

Сам термін «регіональна політика», безумовно, не є тотожним із проблематикою місцевого самоврядування в Україні, оскільки відображає специфіку управління розвитком територій в межах держав, що є членами Європейського Союзу. Але водночас, вивчення відповідних процесів дає змогу сформуванню уявлення про тенденції та закономірності управління на місцевому рівні, характерні для розвинених країн світу.

Свого часу з проблемою пошуку дієвої моделі регіональної політики зіткнулися усі без виключення так звані «старі» держави-члени ЄС. Зокрема, аналіз практики реалізації регіональної політики у Німеччині, Великобританії, Італії, Нідерландах свідчить про те, що країнам «нової демократії» з Центральної та Східної Європи, а також колишнім пострадянським країнам важко взяти за взірць досвід якоїсь однієї країни і за її зразком побудувати власну модель регіональної політики. Вказані країни, власне як і ми з Вами, вимушені проходити етапи становлення і розвитку регіональної політики самостійно, хоча і не позбавлені можливості вивчати досвід держав-членів ЄС, зокрема на прикладі рекомендацій різних інститутів цієї структури.

Серед держав-членів Європейського Союзу (усі вони одночасно є членами Ради Європи і ОБСЄ) не важко знайти країни із цікавим і позитивним за результатами досвідом проведення регіональної політики, що безумовно може становити інтерес для України. Разом з тим найбільший для України практичний інтерес становить досвід регіоналізації та проведення адміністративно-територіальної реформи, здійснений саме країнами Центральної та Східної Європи (наприклад, Польщі, Словаччини, Чехії, Угорщини).

Даний вибір може бути пояснено низкою обставин.

¹ Доктор юридичних наук, професор, академік АПрН України, директор НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, проректор з навчальної роботи. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

Так, по-перше, усі згадані країни, як і Україна, є унітарними державами.

По-друге, дані країни мають схоже минуле: усі вони до початку процесу демократичних перетворень, здійснюваних наприкінці ХХ ст., мали тривалий досвід панування адміністративно-командної системи, одержавлення системи органів місцевого самоврядування (у Чехії і Словаччині місцевого самоврядування взагалі практично не існувало).

По-третє, процес децентралізації влади, формування регіональної політики і удосконалення організації та функціонування системи органів місцевого самоврядування відбувався не лише і не стільки під впливом внутрішніх чинників (процесу демократизації і розбудови громадянського суспільства), скільки під «тиском» таких європейських міждержавних об'єднань як ОБСЄ, Рада Європи і особливо - Європейського Союзу, умовою членства в якому є приведення національного законодавства країн-кандидатів у відповідність до правових стандартів законодавства ЄС в тому числі і у частині проведення регіональної політики.

Сам регіон Центрально-Східної Європи, що на сьогодні об'єднує дев'ятнадцять країн від Адріатики до Балтики також характеризується цілою низкою рис, які дозволяють вести мову про його однорідність. Зокрема:

- в економіці - це проведення економічних реформ з метою здійснення переходу до моделі соціально спрямованої ринкової економіки, переорієнтація зовнішньоекономічних зв'язків зі Сходу на країни ЄС;
- в політиці - розбудова демократичної, правової державності, становлення громадянського суспільства, суттєве оновлення усіх компонентів правової системи, боротьба з корупцією, забезпечення політичної стабільності;
- в ідеологічній сфері - остаточна відмова від марксистсько-ленінської ідеології і перехід до ліберально-демократичної системи цінностей, утвердження ідеологічного плюралізму;
- в культурній сфері - утвердження національної ідентичності через повернення до національних культурних традицій з одночасним сприйняттям культурно-ціннісних надбань цивілізації Заходу;
- у зовнішній політиці - обрання принципового курсу на входження до складу західних політичних і економічних структур, передусім ОБСЄ, ЄС, Ради Європи, НАТО, СОТ, демонстративна і послідовна підтримка позиції вказаних структур щодо своїх сусідів на Сході (Україна, Білорусь, Молдова, Росія).

Так звані «країни молодого демократії» (тобто країни Центральної і Східної Європи, а також пострадянські держави) до недавнього часу не мали власних концепцій регіональної політики. Наприклад, в Чехії не було національної регіональної політики не лише в період існування ЧСР, але й після революції 1989 року, коли уряд займав центральне місце в регіональній політиці, яка зводилася до перерозподілу коштів фондів з метою пом'якшення проблем, викликаних безробіттям в регіонах. Усвідомлення необхідності формування національної регіональної політики, поряд із запровадженням принципів субсидіарності та пропорційності, співпадає у часі із поданням заявки на вступ до Європейського Союзу. Слід відмітити, що в більшості постсоціалістичних країн, зокрема в тій же Чехії та Словаччині, на первісному етапі уряди перешкождали становленню самоврядування територій, хоча офіційно

проголошували відданість демократичним цінностям (так, в Чехії право на місцеве самоврядування було закріплено у Конституції вже у 1992 році). Це пов'язано з тим, що в постсоціалістичних країнах, так само як і в Україні, трансформаціям і реформам передувало засилля держави в управлінні територіями, а в деяких (Словаччина, Чехія) місцевого самоврядування практично не було взагалі. Більше того, період 1993-1998 років пройшов під знаком централізму, що в деяких країнах Східної Європи мав тенденції до переростання навіть до авторитаризму (наприклад у Словаччині). Це зумовлювало не тільки наростання суспільно-політичної напруги всередині країни, але й міжнародну політичну ізоляцію Словаччини у зв'язку з відхиленням від курсу на вступ до Європейського Союзу. З цього приводу очевидно, що позиція Європейського Союзу, який здійснює певний тиск стосовно імплементації правових стандартів ЄС, включаючи положення щодо регіональної політики Євросоюзу, набуває важливого значення для формування політики країн-кандидатів в члени ЄС.

Не зважаючи на відзначені процеси, в країнах Центральної та Східної Європи того часу відбувалося характерне і для сучасної України оновлення чинного законодавства відповідно до вимог розбудови ринкової економіки і громадянського суспільства. Однією з головних умов цих процесів традиційно вважається звільнення місцевого самоврядування від зайвої опіки з боку державної влади і гарантування йому відносної автономії існування, передусім у фінансовому плані. Разом з тим повноцінного концептуального оновлення регіональної політики на цьому етапі все рівно не відбулося, оскільки на рівні керівництва і політичної еліти не відбулося усвідомлення нової ролі політики регіонального розвитку як у процесі демократизації суспільного і державного життя, так і в процесі вирішення соціально-економічних проблем.

Іншим важливим аспектом процесів розбудови моделей місцевого самоврядування на регіональному рівні стало оновлення інституційних структур, відповідальних за проведення даної політики. Ідеться про питання місця цих структур в державному апараті, компетенції, принципів взаємодії з іншими центральними і місцевими органами влади. Наприкінці 90-х років в усіх країнах Центрально-Східної Європи були зроблені важливі кроки по формуванню інституційної структури, що стало необхідною передумовою для більш повноцінного проведення регіональної політики на наступних етапах.

Аналіз законодавства держав-членів ЄС дозволяє виокремити декілька типів такої інституційної структури¹ :

1) розробкою і впровадженням регіональної політики займається спеціально створений державний центральний орган влади - щось на кшталт «Міністерства регіонального розвитку» (Великобританія, Італія, Франція, а з нових держав-членів ЄС - Болгарія, Чехія та інші);

2) розробкою і впровадженням регіональної політики займається не профільний центральний орган виконавчої влади (наприклад, міністерство економіки або міністерство внутрішніх справ), до компетенції якого віднесено проведення регіональної політики (Польща, Словаччина, Естонія та інші),

¹ Artobolevski S. Regional Policy in Europe - Regional Policy and Development Series 11. - London: Jessica Kingsley Publishers, 1997. - P. 106.

3) до процесу реалізації регіональної політики залучено декілька галузевих міністерств, які займаються питаннями економічного розвитку, соціального захисту, транспорту, екології та ін. (наприклад, Швеція, Данія).

Крім того, в європейських країнах поряд з відповідним міністерством для проведення національної регіональної політики можуть існувати і відповідно нести відповідальність національні агенції. Наприклад, у Франції діє створена ще у 1963 р. Агенція управління просторовим розвитком та регіональними заходами (DATAR), яка займається координацією політики регіонального розвитку із загальнодержавною політикою, зокрема із напрямками розвитку окремих галузей національного господарства. Подібні агенції (ради, центри) створені в усіх країнах (окрім Польщі) Центральної та Східної Європи. Крім того, в багатьох із них створено також регіональні підрозділи агенцій. При цьому місцеві органи влади брали активну участь при створенні такого роду структур. Таким чином в державах-членах ЄС діє розгалужена інституційна структура, спрямована не тільки на те, щоб виробляти регіональну політику, в тому числі з урахуванням регіональних потреб і інтересів, але й на те щоб ефективно її проводити і контролювати реалізацію.

Відзначений досвід у проведенні регіональної політики дозволяє зробити ряд висновків, які стосуються й України.

По-перше, започаткування і розвиток регіональної політики держави, її результативність передусім залежить від позиції вищих органів державної влади, які при бажанні можуть приймати швидкі й результативні кроки, а можуть навпаки консервувати ситуацію, гальмуючи процес перетворень.

По-друге, в структурі державного апарату на всіх рівнях повинні бути створені органи влади, які б були наділені реальними владними повноваженнями і фінансовими ресурсами для формування і проведення регіональної політики.

По-третє, неминучим є тиск міжнародних організацій та інститутів ЄС в питаннях закріплення організаційних форм та механізмів національної регіональної політики країн, що намагаються інтегруватися у Європейське співтовариство. Так, підписуючи угоду про асоціацію з ЄС, держави беруть на себе зобов'язання щодо приведення свого законодавства і політики, зокрема в сфері регіоналізації, у відповідність із стандартами ЄС. В цілому тиск інститутів ЄС є відносно м'яким - вироблення рекомендацій, співпраця з владними інституціями, які готові вести конструктивний діалог, ініціювання створення громадських інституцій на підтримку регіональної політики, виділення коштів на проведення реформ, обіцянка виділити кошти із структурних фондів ЄС у випадку створення дієвих регіональних структур.

По-четверте, важливим є забезпечення координації політики місцевих органів влади

По-п'яте, традиційним для Європи є розуміння того, що зміст національної регіональної політики має зводитися не до перерозподілу коштів і ресурсів, а до активних дій місцевих органів влади, що створюватимуть нові робочі місця і сприятимуть інвестиційній привабливості відсталих регіонів.

Загалом, реформування місцевого управління у країнах Центральної і Східної Європи було пов'язане із цілою низкою труднощів, з якими на сьогодні

поступово стикається і Україна. У той же час, про очевидний потенціал для розвитку місцевого самоврядування свідчать соціологічні показники. Так, свідомість ефективності регіональної європейської політики є набагато більш високий рівень довіри громадян до органів місцевого самоврядування, аніж до вищих органів влади: якщо роботу органів місцевого самоврядування задовільно оцінює половина громадян країн Центрально-Східної Європи, то діяльність парламентів так оцінюють тільки 12-26%, а урядів - 15-30% населення.

Разом із тим, світовий і вітчизняний досвід доводить тісний зв'язок процесів розвитку на загальнодержавному та місцевому рівні. Ефективне державотворення, системні реформи можуть бути дієвими тільки в тому разі, коли до них залучаються суспільні відносини та інституції на територіальному рівні. Тому необхідність якісного перетворення таких відносин, структурної перебудови владних інститутів на місцях обумовлюється, з однієї сторони, потребою закріпити досягнуті здобутки у становленні України, як суверенної держави, а з іншої - продовжити розбудову її, як демократичної, правової держави, де були б збалансовані загальнодержавні інтереси з інтересами регіонів та територіальних громад, кожної особи.

Серьогіна С. Г.¹

Муниципальная реформа в Украине та країнах ЄС: основні напрямки та проблеми здійснення

Пошук дієвої системи місцевого управління виступає характерною рисою сучасного етапу політики — правового розвитку переважної більшості країн світу. При цьому найважливішими засадами цього процесу виступають децентралізація, демократизація, субсидіарність й запровадження ринкових механізмів на рівні місцевого господарства. Незважаючи на існування різних моделей муніципального управління, в рамках країн Європейського співтовариства спостерігається бурхливий процес впровадження загальноєвропейських стандартів розвитку місцевого самоврядування. Масштабні реформи у сфері місцевого управління протягом останніх десятиліть відбулися у Франції, Німеччині, Великобританії, Швеції, Фінляндії, Нідерландах, країнах Вишеградської групи й Балтії.

Однак результати соціологічного дослідження, яке провела протягом вересня 2009 року група Харківських експертів НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України в рамках реалізації проекту «Посилення захисту прав людини та верховенства права в законодавчій практиці України», який здійснюється Координатором проектів ОБОЄ в Україні спільно з комітетом Верховної ради України з питань європейської інтеграції з метою підтримки адаптації законодавства та судової практики України до міжнародних стандартів, свідчать про недостатню поінформованість представників органів місцевого самоврядування про європейські стандарти

¹ Кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри державного будівництва та місцевого самоврядування, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

організації місцевої влади й положення Європейської хартії місцевого самоврядування.

В результаті були отримано анкети з двадцяти областей України загальною кількістю три тисячі сто тридцять вісім анкет. В опитуванні прийняли участь депутати 11 обласних рад, 38 міських, 57 районних, 43 сільських і селищних рад. За результатами проведеного соціологічного опитування лише 12,2% респондентів вважають, що обізнані з європейськими стандартами в сфері місцевого самоврядування, тоді як заперечують це половина респондентів, а 39,7% взагалі не змогли визначитися з відповіддю на це питання.

В умовах слабкості соціальної основи місцевого самоврядування, низького рівня правової культури, за наявності залишків патерналістської ідеології це є додатковою перешкодою на шляху демократизації системи місцевого самоврядування в Україні. Такий стан справ свідчить про необхідність посилення просвітницької роботи й належного інформаційного супроводження процесу муніципальної реформи.

Зважаючи на такий досить невисокий стан обізнаності представників органів місцевого самоврядування щодо муніципальних реформ і європейських стандартів у галузі місцевого самоврядування хотілося б перш за все виокремити основні тенденції і напрямки, за якими здійснюється модернізація місцевої влади в країнах Європейського співтовариства в останні десятиліття й провести порівняльний аналіз із процесами, які відбуваються в Україні.

1. Для переважної більшості європейських держав характерною тенденцією є продовження дифузії публічної влади на місцевому рівні територіальної організації, що знаходить свій вияв у створенні, розширенні, зміні функцій і повноважень муніципальних і регіональних органів. Інституційне дроблення влади при цьому обумовлене процесом децентралізації, яка стала одним із основних напрямків суспільно-політичного розвитку в Європі, у тому числі в країнах нової демократії, які раніше складали так званий соціалістичний табір.

2. Муніципальні реформи відбуваються на фоні масштабних інтеграційних процесів на європейському континенті, а також чітко вираженої тенденції щодо зближення правових систем у рамках Європейського співтовариства. Це дозволяє багатьом вітчизняним і зарубіжним дослідникам говорити про процес формування європейської системи місцевого самоврядування і місцевого управління, в якій керівна роль належить внутрішньо системним нормативним актам, прийнятим відповідними організаціями. Так, у Європі інтеграційним чинником формування демократичної системи місцевого управління виступає Європейська хартія місцевого самоврядування.

3. До напрямків здійснення муніципальних реформ у сучасних європейських країнах може бути віднесена оптимізація системи місцевого управління на засадах досягнення оптимального балансу між елементами централізації і децентралізації, який би відповідав умовам тієї чи іншої країни, запровадження принципів субсидіарності і пропорційності, деконцентрації повноважень. Це пов'язано із запровадженням проміжного або регіонального рівня управління, на який були передані деякі функції центрального управління. Регіональна реформа в контексті європейської інтеграції

супроводжується посиленням статусу, повноважень та ресурсів регіональних органів.

4. Складовою частиною муніципальних реформ виступає й вдосконалення територіального устрою у напрямку оптимізації системи адміністративно-територіальних одиниць. Багатий досвід територіального реформування зарубіжних країн свідчить, що домінуючим напрямком виступає укрупнення муніципальних утворень, а також утворення міських метропольних зон у головних міських конгломератах.

5. Починаючи з 90-х рр. ХХ ст. у західноєвропейській муніципальній доктрині й практиці дедалі більшого поширення отримали нові тенденції щодо взаємовідносин між державою і місцевим самоврядуванням. Основною концептуальною вимогою щодо територіальної організації публічної влади, стимулятором якої виступає Європейський Союз, - на сьогодні є зменшення «густини» законодавчих актів, пов'язаних із державним управлінням, у тому числі - й на рівні громад (так звана дерегуляція), а також дебіюрократизація, тобто максимальне залучення громадян до процесу місцевого управління в різних формах.

Крім того становлення і розвиток «держави загального добробуту», перехід від постіндустріального до інформаційного суспільства, розширення послуг, що надаються державою своїм громадянам, і глобалізація соціальних потреб спричинили певний вплив на діяльність місцевого управління. Зросла роль місцевих органів у реалізації урядової політики на місцях, у наданні послуг населенню, що, у свою чергу, стимулювало зацікавленість держав у ефективності функціонування муніципального управління.

Публічна влада за таких умов стає, по-перше, «гуманізованою», «гомоцентричною», орієнтованою на людину і громаду, і по-друге, - диверсифікованою, чітко розподіленою між відповідальними виконавцями, КОЛИ місцеве самоврядування визнається рівноправним партнером держави, а приватні інтереси узгоджуються з державними, а не безперечно підпорядковуються їм.

На цьому тлі фактично анабіозний стан муніципального будівництва в Україні виглядає як певний дисонанс. Пошук оптимальних шляхів децентралізації вітчизняної системи місцевого управління здійснюється переважно шляхом політичних і наукових дискусій, а не конкретних дій. Ратифікація у 1997 році Верховною Радою України Європейської хартії місцевого самоврядування, на жаль, не стала стимулом щодо впровадження у муніципальну практику загальноєвропейських стандартів, а законопроекти щодо конституційних змін у сфері місцевого самоврядування поки що так і залишаються на папері.

За останні роки в Україні було здійснено декілька спроб на концептуальному рівні вирішити проблеми розвитку місцевого самоврядування. Мова йде про Програму державної підтримки місцевого самоврядування в Україні, затверджену Президентом України (2001 р.), Концепцію державної регіональної політики (2001 р.), Концепцію Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування, яку ухвалив Кабінет Міністрів України (2002 р.). Розпорядженням Кабінету Міністрів

України № 900-р 29 липня 2009 року була схвалена розроблена Мінрегіонбудом Концепція реформи місцевого самоврядування. Окремі заходи із вказаних програмних документів частково реалізовані, однак відчутного поступу у розвитку місцевого самоврядування це не дало.

Відсутність єдиної концепції розвитку місцевого самоврядування в Україні негативно впливає на процес формування законодавчої основи і, як наслідок, - на стан правового регулювання відповідних суспільних відносин. Управління в державі переважно й досі ґрунтується на концепції патерналізму радянського періоду. Модель, коли держава повинна відповідати за все, зазвичай породжує надмірну централізацію, стратегічні завдання щодо розвитку локальної демократії ігноруються або залишаються поза увагою.

Основна проблема, що заважає здійснити модернізацію публічної влади на місцевому рівні, пов'язана із невизначеністю моделі місцевого управління. На сьогодні за взірць організації публічної влади на місцях в Україні взято континентальну (французьку) модель, коли у середніх ланках адміністративно-територіального устрою співіснують місцеві органи державної виконавчої влади і органи місцевого самоврядування. Однак, будуючи вітчизняну модель місцевого управління, законодавець не взяв до уваги те, що в системі організації місцевої влади Франції не тільки чітко розмежовані функції і повноваження органів публічної влади, а й створені реальні гарантії самостійності місцевого самоврядування. Адже в рамках департаментів Франції, хоч і діють представники уряду - префекти, однак повноцінним виконавчим органом у департаменті є голова генеральної ради (місцевого представницького самоврядного органу), у віданні якого перебувають усі місцеві адміністративні служби. Функції ж префектів поділяються на дві групи: управлінські та контрольні. В межах управлінської функції вони керують діяльністю відділів, управлінь і агентств, які представляють центральний уряд, а в межах контрольної здійснюють державний контроль за законністю рішень і дій виборних органів та посадових осіб департаменту.

В Україні французька модель була викривлена у бік запровадження прямого державного управління на рівні районів і областей, а місцеве самоврядування набуло ілюзорно-автономного характеру. На регіональному рівні фактично були створені квазі-органи місцевого самоврядування, позбавлені права утворювати власні виконавчі органи й здійснювати самостійне управління частиною місцевих справ. Значну кількість повноважень, законодавчо закріплених за органами місцевого самоврядування, районні та обласні ради делегували місцевим держадміністраціям. Останні перетворилися у виконавчі органи державної влади, які одночасно здійснюють функції місцевого самоврядування. Така недосконала модель поставила органи державної виконавчої влади і органи місцевого самоврядування в умови фактичного протистояння і підпорядкування однієї системи публічної влади іншій. У підсумку були розмиті межі між державною і муніципальною владою, а місцеве самоврядування перетворилося на пусту декларацію.

Однак поступовий рух у бік побудови демократично орієнтованої держави вимагає здійснення більш активних кроків щодо підтримки і розвитку муніципальної влади. Продовження функціонування одержавленої, вбудованої

у адміністративну вертикаль, вітчизняної моделі місцевого самоврядування призводить до штучного стримування об'єктивних процесів муніципалізації і децентралізації, згубним чином впливаючи на розвиток самоврядних засад.

Вектором муніципальної реформи в Україні має стати, переш за все, регіональний рівень територіальної організації влади. Адже відсутність виконавчих органів обласних і районних рад, делегування відповідних функцій місцевим державним адміністраціям порушує принцип організаційної самостійності місцевого самоврядування. Відновлення регіонального місцевого самоврядування з власними виконавчими органами, встановлення оптимальної системи розподілу повноважень за рівнями влади, функціональна переорієнтація місцевих державних адміністрацій, підвищення збалансованості адміністративної системи і мотивації на ефективне вирішення питань місцевого значення - є стратегічним завданням на найближчу перспективу.

Любченко П. М.'

Проблеми регулювання правової форми роботи органів і посадових осіб місцевого самоврядування

Вирішення питань місцевого значення здійснюється територіальними громадами, їх органами і посадовими особами у формах та способом що визначені Конституцією і законами України. Ці рішення оформлюються у вигляді відповідних актів уповноважених органів чи посадових осіб. Акт місцевого самоврядування - це юридична форма рішень уповноважених органів, посадових осіб, офіційний письмовий документ, який породжує певні правові наслідки, спрямований на регулювання суспільних відносин в сфері місцевого самоврядування і має обов'язковий характер дія суб'єктів цих відносин.

Акти місцевих рад і їх органів відіграють важливу роль у механізмі правового регулювання суспільних відносин, виступають головним правовим засобом здійснення місцевого самоврядування. Завдяки правовим актам місцевого самоврядування забезпечується комплексний соціально-економічний і культурний розвиток територій, організується процес виробництва, розподілу й охорони матеріальних благ, надання послуг. Органи місцевого самоврядування видають акти, якими організується процес виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, доводяться до відома населення, підприємств, організацій, установ владні приписи державних органів, плани економічного і соціального розвитку України.

Для впорядкування існуючої великої кількості актів, всебічного виявлення і усвідомлення властивих їм загальних та конкретних ознак, особливостей, місця і ролі цих актів у регулюванні суспільних відносин потрібна їх класифікація. Поділ актів органів місцевого самоврядування на групи за певними критеріями, встановлюючи основні закономірності і суттєві ознаки, дозволяє їх глибоко і всебічно досліджувати й вивчати, допомагає виробляти і

формулювати вимоги, заходи і рекомендації щодо вдосконалення їх обґрунтованості, процесу прийняття, організації виконання та контролю за їх виконанням. Класифікувати акти органів місцевого самоврядування можна за: а) видами; б) суб'єктами прийняття; в) підставами прийняття; г) порядком прийняття; д) юридичними властивостями; е) юридичною силою; є) дією в просторі і часі; ж) характером, змістом і особливостями відносин, які регулюються. За видами акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування поділяються на рішення, накази, розпорядження, висновки і рекомендації. Реалізуючи компетенцію, суб'єкти місцевого самоврядування, їх посадові особи впливають на учасників суспільних відносин шляхом прийняття актів нормативного, індивідуального та змішаного характеру.

Згідно із Конституцією України і Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» рішення приймають: а) територіальні громади на місцевому референдумі (п. 4 ст. 7), б) загальні збори громадян (п. 2 ст. 8), в) ради (п. 1 ст. 59), г) виконавчий комітет сільської, селищної міської, районної в місті ради (п. 6 ст. 59). Сільський, селищний, міський голова, голова районної, обласної, районної в місті ради видають розпорядження (п. 8 ст. 59). Постійні комісії рад готують висновки і рекомендації (п. 10 ст. 47), за результатами громадських слухань вносяться пропозиції (п. 3 ст. 13). Владний характер правових актів місцевого самоврядування проявляється в тому, що вони є формою реалізації повноважень, безпосереднім виявом волі громадян або їх представників у відповідних органах. Правові акти місцевих рад і їх органів регулюють відносини в різних галузях життя суспільства, установлюють, змінюють та скасовують норми права і конкретні приписи, створюють юридичну базу діяльності підприємств, установ, організацій, об'єднують громадян, посадових осіб, забезпечують реалізацію та захищають права, свободи і законні інтереси людини і громадянина.

За характером та призначенням акти місцевого самоврядування поділяються на: а) розпорядчі; б) організаційні; в) контрольні; г) інформаційні; д) комплексні. За змістом врегульованих суспільних відносин акти класифікувати дуже складно через різноманітність питань місцевого значення, які відносяться до відання органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Це можуть бути акти, які приймаються в галузі соціального, економічного, культурного розвитку, планування, обліку, бюджету, фінансів, цін, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту, зв'язку, будівництва, освіти, охорони здоров'я фізкультури, спорту, земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища.

Ефективність актів місцевого самоврядування багато в чому залежать від ретельності роботи органів і посадових осіб на етапі їх розробки і прийняття. Для підготовки найбільш важливих та складних проєктів, як правило, органи місцевого самоврядування створюють комісії (робочі групи). У разі необхідності до розробки проєкту залучаються вчені та кваліфіковані спеціалісти — **практики**. Однак слід відзначити, що підготовка, прийняття та реалізація актів місцевого самоврядування не завжди здійснюється з дотриманням таких загальних принципів як законність, демократизм, широке

залучення громадян, гласність і врахування громадської думки, колективність і колегіальність, гуманізм і справедливість

Підготовка проекту нормативно-правового акта має здійснюватися з дотриманням усталених принципів нормотворення, до яких можна віднести: 1) розміщення спочатку більш загальних, а потім більш конкретних положень; 2) об'єднання положень загального характеру, що стосуються усієї сукупності спеціальних матеріальних або процесуальних норм, в окрему частину або главу; 3) уникнення повторів загальних приписів в інших частинах, розділах або главах без крайньої потреби; 4) передумання матеріальних норм процесуальним, якщо останні спрямовані на забезпечення реалізації матеріальних норм; 5) відповідність послідовності викладу спеціальних положень проекту логіці предмета регулювання; 6) розміщення наприкінці проекту положень про контроль за виконанням нормативно-правового акта, відповідальність за його порушення, а також у разі необхідності перехідних та прикінцевих положень (термін набрання чинності актом, перелік актів, які втрачають силу або до яких мають бути внесені зміни в зв'язку з його прийняттям, і т. ін.).

Правові норми, конструкції та терміни, що містяться у тексті проекту нормативно-правового акта повинні відповідати базовим положенням теорії нормотворення, зокрема таким, як: а) дотримання загальної структури правової норми; б) переважання в тексті проекту прямих приписів і мінімальне використання бланкетних норм та посилань; в) оптимальне співвідношення в тексті проекту абстрактних формулювань (характеристика суб'єкта, діяльності і т. п. через зазначення їх істотних ознак) та переліків конкретних органів, посадових осіб, фактів, дій, заходів, яких стосується дана норма; г) супроводження загальних дозволів конкретними заборонами, а загальних заборон конкретними дозволами (вичерпним переліком винятків); д) вживання у тексті проекту лише тих термінів, які є необхідними для розкриття його змісту, та дотримання принципів обов'язкового пояснення терміну, який вживається вперше, та тотожності змісту терміну в усіх випадках його використання за текстом проекту нормативно-правового акта, а також у чинних нормативно-правових актах; е) переважне використання усталених правових конструкцій та термінів, обмежене та обґрунтоване введення до тексту проекту нових термінів; є) пояснення спеціальних науково-технічних термінів в окремих статтях, пунктах або посилання на нормативні документи, в яких роз'яснюється їх значення.

Для підвищення дієвості актів місцевого самоврядування щодо найважливіших нормативних актів територіальних громад, їх органів і посадових осіб доцільно проводити правову та наукову експертизу.

Кількість нормативних актів місцевих рад і їх органів за останні роки значно зросла, це свідчить про зростання ролі місцевого самоврядування у суспільному розвитку України. Разом з тим необхідно удосконалювати нормотворчу діяльність органів місцевого самоврядування, вивчати досвід інших регіонів, проводити моніторинг практики застосування актів для виявлення оптимальних напрямів їх вдосконалення, виявляти прогалини, протиріччя та інші недоліки нормативних актів, налагодити роботу щодо

прогнозування позитивних і негативних наслідків, що можуть виникнути у зв'язку з прийняттям нового акта, та врахувати їх при підготовці проекту.

*Петришин О. В.¹;
Сало В. І.²*

Субсидіарність як принцип взаємовідносин ЄС, національних і регіональних урядів

В умовах розбудови наднаціонального за своїм характером Європейського Союзу і проведення ним активної регіональної політики у другій половині ХХ ст. була започаткована практика делегування повноважень національних урядів на наднаціональний і регіональний рівень для участі у здійсненні внутрішніх функцій держави. Практика делегування окремих суверенних прав та численних повноважень від національних урядів до інститутів Союзу стала можливою завдяки спільності цінностей, завдань і цілей держав — членів ЄС і Європейського Союзу, яка традиційно закріплюється в установчих договорах. З іншого боку в рамках процесу децентралізації влади в державах — членах, що став результатом проведення регіональної політики ЄС і реалізації принципу субсидіарності, відбувається також процес передачі влади центральними урядами на регіональний рівень з метою наближення центрів прийняття рішень якомога ближче до пересічного громадянина. Це створило ситуацію, коли наднаціональні і регіональні інститути поряд урядами приймають участь у реалізації функцій держави.

Національні уряди, переймаючись проблемою збереження державного суверенітету, досить виважено ставляться до передачі повноважень як інститутам Європейського, так і регіональним органам влади. Для них особливого значення набуває питання стосовно правових засад делегування тих чи інших повноважень ЄС і регіональним урядам та принципів, на підставі яких відбувається взаємодія трьох рівнів влади щодо здійснення певних функцій держав.

Значно складнішим є питання щодо розмежування компетенції між державами — членами і Європейським Союзом. Принципового значення для розмежування відповідальності між ЄС і державами-членами щодо здійснення функцій останніх набуває Договір, що встановлює Конституцію для Європи, і Лісабонські угод. Обидва документи закріплюють принципи, на яких мають будуватися відносини між Союзом і державами-членами щодо реалізації їхніх функцій, а також здійснюють розмежування компетенції між Союзом і його членами. Відповідно до Конституції взаємовідносини між Європейським Союзом і його членами стосовно реалізації функцій держав будуються на принципах наділення компетенцією, законності, субсидіарності, пропорційності та лояльної співпраці. Одним з ключових принципів є субсидіарність, якій в

¹ Доктор юридичних наук, професор, академік АПрН України, віце-президент Академії правових наук України, завідувач кафедри теорії держави і права, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

² Кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України.

умова побудови трьорівневої системи влади надається особливо важливого значення.

Слід зазначити, що в міру того, як, з одного боку, розширювалися сфери діяльності Співтовариства і зростала його компетенція, а з іншого - підвищувалися значення та роль регіонів усередині держав-членів, принципового значення набуває механізм взаємодії різних рівнів влади (наднаціонального, національного і регіонального) в Європейському Союзі. Запровадження принципу субсидіарності в установчих договорах ЄС мало на меті досягнення балансу між двома тенденціями: федералізацією і регіоналізацією об'єднаної Європи.

Принцип субсидіарності вперше було закріплено у Маастрихтському договорі, а його зміст уточнено при підписанні Амстердамського договору. Нормативне закріплення принципу субсидіарності стало важливим компромісом між силами, які застерігали від зайвої централізації влади на наднаціональному рівні, і тими, хто наполягав на посиленні повноважень інститутів ЄС.

Принцип субсидіарності стосується не лише організації і здійснення влади в демократичних країнах, але й поширює дію на соціальну, економічну та інші сфери суспільного життя, створюючи передумови для більш ефективного функціонування громадянського суспільства. На сучасному етапі розвитку принцип субсидіарності розглядається в двох аспектах. По-перше, його дія спрямовується на розмежування приватної та державної сфери життя з метою «роздержавлення державності». За умови дотримання принципу субсидіарності інститути громадянського суспільства здатні значною мірою гармонізувати відносини між особистістю, суспільством і державою, розвантажити державу в процесі здійснення нею низки функцій, звільнити її від обов'язку опікати окремого індивіда та малі спільноти, натомість надавати їм допомогу для самопомогі. По-друге, зміст принципу субсидіарності пов'язаний з процесом перерозподілу повноважень між управлінськими структурами різного рівня. Саме цей аспект набуває першочергового значення в механізмі функціонування Європейського Союзу. В межах цього підходу вирішується питання про перерозподіл повноважень між управлінськими структурами різного рівня. На сучасному етапі розвитку держав ЄС можна прослідкувати два взаємообумовлених процеси. Передусім це суттєве посилення ролі ЄС у процесі прийняття рішень фактично з усього спектру суспільних проблем. Дану ситуацію спричинила практика делегування національними урядами інститутам ЄС широкого спектру владних повноважень і окремих суверенних прав. Одночасно з цим процесом в державах ЄС відбувається суттєве посилення ролі регіонів, а також включення місцевого самоврядування до структури організації влади з метою скорочення адміністративної дистанції між органами, які приймають рішення, і сферою дії цих рішень. В результаті цього процесу позиції регіонів у процесі підготовки і прийняття рішень значно посилилися як на національному, так і на загальноєвропейському рівні, про що свідчить практика передачі національними урядами на регіональний рівень повноважень щодо реалізації функцій держави в сферах освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту, охорони навколишнього середовища, комунального

господарства тощо. Із вказаного випливає, що відповідно до принципу субсидіарності перерозподіл функцій держави в умовах європейської інтеграції має здійснюватися з урахуванням того, який рівень управління найбільшою мірою наближений до їх реалізації та яким є власне зміст функції.

Умовою застосування принципу субсидіарності є наявність не менше двох суб'єктів; діяльність суб'єктів у межах єдиної системи, наявність у них спільних цілей і завдань, пов'язаність їх між собою; необхідність розподілу повноважень, розподілу нових повноважень, перерозподілу повноважень через виникнення нових повноважень, появу нового суб'єкта, виникнення невизначеності при тлумаченні приналежності повноважень, невиконання повноважень одним з суб'єктів. Принцип субсидіарності діятиме у випадках: розмежування повноважень між різнорівневими суб'єктами; передачі повноважень одним суб'єктом іншому; заповнення компетенційних прогалин, а також розподіл нових повноважень; суперечки з приводу компетенції.

Визнання субсидіарності на рівні Євросоюзу виявилось процесом складним і тривалим. Це пов'язано як з розмаїттям поглядів про походження даного принципу, так і з різним розумінням його сутності, що в підсумку призводить до різного розуміння його сутності, цілей і зрештою до подекуди діаметрально протилежного визначення самого принципу. З моменту започаткування і до середини 70-х років ХХ ст. даний принцип в зародковому стані існував у Договорі про європейське об'єднання вугілля і сталі (ст. 5) та нечітко викладався у Римських Договорах. І лише з середини 80-х років, через необхідність вирішення питання стосовно уточнення предмета відання, повноважень та функцій держав-членів і ЄС, він починає розглядатися як принцип Європейського Співтовариства. Це пов'язано з тим, що Євросоюз зробив суттєві кроки в напрямку до перетворення на наднаціональну організацію, яка має ряд повноважень, що становлять виключну компетенцію ЄС і забезпечують легітимність його функціонування, а деякі повноваження реалізує спільно з національними урядами.

Поширення інтеграційних ініціатив на політичну сферу лише підвищило значущість субсидіарності та обумовило необхідність її нормативного закріплення. Закріплення на рівні установчих договорів принципу субсидіарності вперше відбувається при підписанні Єдиного європейського акта. Набагато змістовніше його викладено у Маастрихтському договорі, де він згадується у Преамбулі та в ст. 2, яка робить відсилання до ст. 5 Договору про Європейське Співтовариство, де і розкривається зміст субсидіарності: у сферах, які не підпадають під його виключну компетенцію, Співтовариство діє відповідно до принципу субсидіарності, якщо і оскільки цілі не можуть бути досягнуті достатньою мірою державами-членами і тому можуть бути більш успішно здійснені Співтовариством.

Включення субсидіарності до тексту ДЄС виявилось доволі складним. При підготовці тексту Маастрихтського договору не лише держави-члени, але й інститути Співтовариства зіткнулися з проблемою досягнення однакового розуміння і тлумачення означеного принципу. Так, суперечки йшли навколо питання про кваліфікацію субсидіарності як правової чи, навпаки, політичної категорії. Сполучене Королівство бачило в субсидіарності спосіб гальмування

процесу подальшої федералізації Європейського Співтовариства і як своєрідну противагу процедурі голосування кваліфікованою більшістю. Європарламент наполягав на включенні принципу до тексту Договору, тоді як Європейська Комісія пропонувала обмежитися його розміщенням лише в преамбулі. Вочевидь, що при такій розбіжності у поглядах марно було сподіватися на чітке і змістовне викладення принципу, а також встановлення критеріїв його застосування. Через означені проблеми закріплення принципу субсидіарності на рівні установчих договорів не припинило дискусії навколо нього. Уточнення змісту принципу відбулося спочатку в Единбурзькому акті Європейської Ради (1992 р.), потім при підписанні Міжінституційної угоди (1993 р.) та при підписанні Амстердамського договору (1997 р.), який супроводжувався Протоколом «Про застосування принципів субсидіарності та пропорційності» та Декларацією ФРН, Австрії та Бельгії щодо субсидіарності.

Наступний важливий крок було зроблено під час розробки Конституції для Європи, в якій було визначено зміст та роль принципу субсидіарності. Стаття 9 Конституції була майже повністю присвячена розкриттю змісту субсидіарності. Зокрема в ній сказано, що згідно з принципом субсидіарності у сферах, що не належать до виключної компетенції Союзу, він діє лише у відповідному обсязі у тому разі, коли держави-члени не можуть досягнути поставлених цілей на відповідному рівні за допомогою заходів, вжитих ними на центральному, регіональному чи місцевому рівнях, натомість, зважаючи на обсяг чи наслідки цих заходів, цілі можуть бути досягнуті ефективніше на рівні Союзу. Крім того, у цій статті робилося відсилання до Протоколу про застосування принципів субсидіарності та пропорційності, відповідно до якого інститути Союзу повинні застосовувати цей принцип, а національні парламенти - забезпечувати його дотримання. Аналіз цих документів свідчить, що субсидіарність є динамічною концепцією. Це означає, що субсидіарність дозволяє розширювати сферу діяльності Співтовариства в рамках його юрисдикції в тих випадках, коли обставини того вимагають, і, навпаки, обмежувати цю діяльність або навіть її зупиняти тоді, коли вона більше не є виправданою. Таке розуміння субсидіарності дозволяє зробити певні висновки.

Підсумовуючи сказане, слід зазначити, що невинуватими є побоювання СТОСОВНО можливості використання принципу субсидіарності Євросоюзом для розширення меж своєї діяльності, оскільки найбільш важливі питання, які стосуються функціонування як держав-членів, так і Євросоюзу, на сьогодні не можуть бути вирішені без згоди національних урядів.

Тітов М. І.¹

Європейський вектор розвитку місцевого самоврядування в Україні

Коли ми кажемо про наближення вітчизняної сфери місцевого самоврядування до європейських стандартів, про створення такої моделі

¹ Кандидат юридичних наук, доцент, заслужений юрист України, перший заступник голови Харківської обласної ради.

місцевої влади, яка б відповідала управлінським стандартам демократичних держав, то, перш за все, маємо на увазі той переконливий зарубіжний досвід, який забезпечує максимальне наближення місця прийняття владних рішень до місця проживання громадян, тобто, децентралізацію влади.

Ні для кого не є новиною той факт, що найкращі результати можливі лише там, де якомога більше пересічних громадян залучаються до участі у виробленні, прийнятті та реалізації питань місцевого значення.

На жаль, сучасний етап розвитку нашої вітчизняної системи місцевого самоврядування не відповідає цьому важливому критерію.

Проблем чи причин декілька. Головна з них - збереження в нинішній системно-структурній організації публічної влади України застарілих форм і методів діяльності, характерних ще для радянської системи місцевої влади; а також відсутність належних гарантій правової, організаційної й матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування.

Це - наслідок невиправданої, неприпустимої повільності, яка простежується в імплементації дуже значних для нас положень Європейської хартії місцевого самоврядування у національне законодавство.

В результаті ми маємо те, що маємо: превалювання на регіональному рівні державного управління над місцевим самоврядуванням.

До разючих диспропорцій в життєдіяльності регіонів приводить і «хиткість» матеріально - фінансової основи місцевого самоврядування.

Ще одна, дуже суттєва проблема: запровадження пропорційної системи виборів до місцевих рад, існування якої різко поглиблює відірваність депутатів від жителів громад та ніяким чином не сприяє формуванню дієвого механізму виявлення і врахування інтересів відповідних територіальних спільнот. А навпаки, заважає.

А якщо проаналізувати наявний адміністративно-територіальний устрій, то і він не забезпечує територіальним громадам необхідної ресурсної бази, яка потрібна для самоврядування, оскільки цей устрій теж є свідомим високим ступенем централізації влади. Система органів на місцях продовжує функціонувати на засадах нечіткого і нерационального поділу повноважень.

В той час, коли європейські країни рухаються шляхом подальшої реалізації принципів субсідарності, тобто, будують такі організаційно-правові засади, при яких завдання ефективно вирішуються на самих низьких, віддалених від центру рівнях - цей принцип, доречі, став частиною європейського права; але в нашій державі нічого не робиться для створення механізмів, які б той чи іншою мірою стримували централізацію влади.

В результаті українське місцеве самоврядування залишається слабким, неефективним. Муніципальним органам дуже важко впоратися з викликами сьогодення, чим і обумовлюється, значною мірою, зневіра багатьох людей у можливості функціонування місцевого самоврядування в Україні у тому вигляді, на тому рівні й на тих принципах, як то має місце у провідних країнах західної демократії. Штучне збереження такої моделі стримує розвиток муніципальної демократії і давно вже не відповідає об'єктивним процесам суспільства.

Ці проблеми неодноразово і достатньо глибоко вивчалася та

обговорювалася на науково-практичних конференціях, висвітлювалися в пресі, лунали в виступах державних і муніципальних чиновників різного рангу. По їх вирішенню є чимало пропозицій. Але все залишається там, де воно є.

Сьогодні, як ніколи, ми стоїмо перед гострою і невідкладною необхідністю проведення кардинальної реформи системи місцевого самоврядування, враховуючи і засади вітчизняних традицій, і європейські стандарти.

Серед напрямків вдосконалення системи можна відокремити, по-перше, забезпечення безумовної і максимальної «прозорості» в діяльності муніципальної влади, проведення з її боку режиму постійного діалогу з населенням, використання для цих цілей усього арсеналу форм і засобів, які забезпечують гласність місцевого самоврядування. Адже гласність - один з основних принципів місцевого самоврядування, передумова його повноцінного функціонування. Для залучення пересічних громадян і громад в процес управління вони, насамперед, повинні бути обізнаними в стані справ, в наявності тих чи інших місцевих програм и проблем. Тоді і можна бути стверджувати, що ми наближаємось до реалізації принципів самоврядування.

По-друге, вкрай необхідно удосконалити механізми реалізації прав і свобод людини і громадянина на місцях. Місцеве самоврядування, як самостійна підсистема публічної влади, найбільш наближена до населення, повинна знати, на якому рівні знаходиться це важливе питання, та вирішувати його, забезпечувати надання населенню якісних адміністративних, управлінських і соціальних послуг згідно з європейськими стандартами соціальної держави.

По-третє, необхідно здійснити вичерпні заходи щодо трансформації територіальної організації влади відповідно до Конституції України та принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. З метою державного регулювання територіального розвитку нам потрібна чітка програма і координація заходів щодо прискорення адміністративно-територіальної реформи на місцевому і регіональному рівнях. Регіони повинні мати ефективний інструмент здійснення динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку.

Всі ці реформи спрямовані на децентралізацію влади, зниження регіональних розбіжностей, трансформацію владних інституцій, і відповідають новим вимогам економічного розвитку, принципам транснаціональній співпраці між регіонами. При цьому необхідним елементом системи територіальної організації влади в Україні має бути самостійне, дієве місцеве самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою, що, в свою чергу, потребує формування повноцінної системи місцевого і регіонального самоврядування згідно зі стандартами Ради Європи.

Не можна забувати про те, що успіх реформи місцевого самоврядування залежить й від розв'язання гострої проблеми матеріально-фінансового забезпечення і формування самодостатніх територіальних громад. Для цього слід створити належний механізм надання міжбюджетних трансфертів, сприяти збільшенню доходної частини місцевих бюджетів через підсилення системи місцевих податків і зборів; підвищити ефективність використання комунальної власності, прийняти закони «Про комунальну власність», «Про місцеві податки і збори».

Вирішення означених проблем є можливим тільки за умов комплексного підходу до реформування системи місцевого самоврядування. Передумовою досягнення бажаної мети є формування і впровадження виваженої державної регіональної політики, особливо в аспекті фінансового забезпечення їх соціально-економічного розвитку, узгодженості повноважень і дій органів регіонального управління та місцевого самоврядування, розвитку самоврядних інституцій.

Зрозуміло, що муніципальна реформа є складним питанням, що викликає багато полеміки. Процес вдосконалення місцевого самоврядування вимагає узгодження різних інтересів, консолідації зусиль політиків, науковців і практиків й потребує багато роботи. Однак тільки таким чином, ми зможемо створити цивілізовану, дієздатну, сучасну систему місцевого управління, побудовану на засадах європейських стандартів місцевого самоврядування та локальної демократії.

Колісник В. П.¹

Головні напрямки реформування місцевого самоврядування на сучасному етапі

Місцеве самоврядування функціонує в Україні натужно, складно, проблематично, а інколи - хаотично й мало результативно. Одна з головних причин певного зниження ефективності діяльності місцевого самоврядування полягає в послабленні в умовах світової економічної кризи його матеріально-фінансової основи, звуженні джерел та обсягу надходжень до місцевих бюджетів через скорочення промислового та сільськогосподарського виробництва, зростання безробіття тощо. Особливо складною є ситуація у тих випадках, коли практично одне підприємство є головним бюджетоутворюючим суб'єктом. Спотворена бюджетна система призводить до того, що навіть ті місцеві ради, на території яких розміщені підприємства, що мають значний прибуток, змушені періодично звертатися до урядовців з проханням про виділення необхідної кількості бюджетних коштів, виконувати (як і раніше протягом кількох останніх десятиліть) принизливу роль прохачів. Схожі проблеми існували ще за радянських часів, збереглися вони й нині. Хоча зрозуміло, що без державних дотацій та субвенцій місцеві бюджети не можуть обійтися.

Значна частина місцевих рад поки що не в змозі адекватно компенсувати зменшення надходжень до місцевих бюджетів і за рахунок малого підприємництва через низку причин і, зокрема, через «тяжкі адміністративні пута», які інколи просто «стринують» підприємців та штучно заганяють їх у тінь, у сферу так званого «тіньового бізнесу» або й взагалі виштовхують зі сфери бізнесу. Причому суттєві перешкоди на шляху суб'єктів господарювання виникають не лише через надмірне адміністрування з боку посадовців та тиск злочинних угруповань, а й через надмірну, непродуману та неадекватну

¹ Доктор юридичних наук, професор кафедри конституційного права України, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

регламентацію їхньої діяльності деякими підзаконними актами та навіть урядовими постановами. За умови збереження таких підходів та старої бюджетної системи з незначними косметичними змінами, з імітацією її трансформації жодні спроби реформувати місцеве самоврядування не призведуть до бажаних результатів, до суттєвого підвищення ефективності його функціонування.

Важливим напрямком реформування системи місцевого самоврядування є усунення двовладдя, яке виникло у зв'язку з існуванням місцевих державних адміністрацій. Це призвело до того, що між місцевими державними адміністраціями та відповідними місцевими радами інколи виникає конкуренція, протистояння, конфронтація, конфлікти, боротьба за розширення сфери впливу, об'єкти господарювання, бюджетні кошти та матеріальні ресурси. У багатьох адміністративно-територіальних одиницях роками триває приховане чи навіть відкрите з'ясування питання про те, хто ж саме головніший на певній території: місцева державна адміністрація чи відповідна рада? У таких випадках досить часто про взаємодію та порозуміння між ними взагалі не йдеться, оскільки вони лише співіснують та вбачають один в одному передусім конкурентів, а не партнерів.

Конфронтація та протистояння є характерною ознакою і для взаємовідносин деяких міських рад та міських голів з обласними державними адміністраціями (саме в обласних центрах), що негативно відбивається на забезпеченні збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів, не дає змоги успішно долати кризові явища. Дійшло до того, що в окремих регіонах фахівцям протягом тривалого часу не вдається навіть провести спільні заходи задля обговорення нагальних проблем та потреб розвитку відповідної території. Відомі випадки, коли посадові особи місцевого самоврядування давали прямі вказівки, згідно з якими спеціалістам місцевого самоврядування заборонялося брати участь у нарадах та інших спільних заходах лише тому, що їх організаторами ставали місцеві державні адміністрації. Зокрема, про такі випадки неодноразово повідомляли харківські ЗМІ.

Чи не найскладнішою проблемою місцевого самоврядування на сьогодні є подеколи недостатній якісний склад місцевих рад, які в багатьох адміністративно-територіальних одиницях втратили свій представницький характер, оскільки значна частина населених пунктів виявилася не представленою в районних радах, а певна частина районів - у обласних радах. Запровадження пропорційної виборчої системи на виборах до місцевих рад (крім сільських та селищних) з огляду на майже повну відсутність справжніх політичних партій класичного парламентського типу та через низьку політико-правову культуру призвело до надмірної політизації і виборчого процесу, і функціонування значної частини системи місцевого самоврядування. Показовими є політичні дискусії та політичний галас на пленарних засіданнях місцевих рад, коли замість вирішення конкретних проблем та нагальних питань сьогодення вони годинами переймаються «перекручуваннями історичних фактів», «вступом держави до міжнародних організацій», «двомовністю» та іншими питаннями, що знаходяться поза межами функцій та повноважень місцевих рад. Це й надалі гальмує розвиток регіонів та територій населених

пунктів, поглиблює кризові явища в економіці, соціальній та духовно-культурній сфері, спричиняє подальше зубожіння громадян, створює сприятливі умови для маніпуляції громадською свідомістю, порушень чинного законодавства, розкрадання державної власності (передусім землі та лісів), зловживань з боку окремих посадовців, використання ними свого службового становища для позаправових відносин з підприємцями та громадянами.

Саме тому кардинальних змін потребують:

1. Порядок формування місцевих бюджетів. До бюджету міст та селищ слід зараховувати не менш, ніж певну, економічно обгрунтовану фіксовану частину податків, зібраних на відповідній території, яка не може зменшуватися. Така частина може буде різною в окремих місцевостях та має визначатися з урахуванням різноманітних чинників. Необхідно запровадити податок на нерухомість з прогресивною шкалою ставок такого податку (наприклад, 1 грн. за 1 квадратний метр у разі, якщо площа становить до 100 квадратних метрів; 10 грн. за 1 квадратний метр у разі, якщо площа становить від 101 до 300 квадратних метрів; 20 грн. за 1 квадратний метр у разі, якщо площа становить від 301 до 1000 квадратних метрів тощо). Можливо варто було б передбачити, що цей податок у повному обсязі має надходити до місцевого бюджету, оскільки відповідні власники житла, насамперед, є членами територіальної громади.

2. Система місцевого самоврядування та здійснення державної виконавчої влади на місцях. Місцеві державні адміністрації слід ліквідувати, оскільки будь-яке звуження їх функцій навіть лише до контрольно-наглядових (що передбачалося здійснити в процесі проведення другого етапу конституційної реформи) навряд чи зможе усунути упереджене ставлення та протистояння, яке вже склалося між деякими адміністраціями і радами й постійно продукується. Одночасно слід утворити виконкоми відповідних рад та передати їм приміщення, транспорт, обладнання, матеріальні, фінансові та інші ресурси місцевих державних адміністрацій, а також підприємства, установи та організації, що їм підпорядковуються.

3. Виборча система по виборах місцевих рад. Слід повністю відмовитися від пропорційної виборчої системи на місцевому рівні (йдеться про вибори до районних, міських та обласних рад) та повернутися до мажоритарної виборчої системи. При цьому з метою економії коштів та підвищення ефективності виборчої системи й відповідно діяльності місцевих рад запровадити двомандатні територіальні виборчі округи та можливо скоротити кількість депутатів місцевих рад до розумних меж. Суб'єктами висування кандидатів у депутати місцевих рад мають визнаватися: певна кількість виборців (наприклад, десять по виборах районних та міських рад, двадцять - по виборах обласних рад), збори виборців, місцеві осередки політичних партій, якщо такі осередки створені та діють на відповідній території протягом останніх шести місяців перед висуванням кандидатів у депутати.

Досвід удосконалення місцевого самоврядування
у європейських країнах
та можливості його застосування в Україні

Формування місцевого самоврядування у країнах Західної Європи відбувалося протягом тривалого історичного періоду. Цей процес продовжується й сьогодні. Це пов'язано насамперед з тим, що, хоча західноєвропейські органи державної влади та місцевого самоврядування є переважно стабільними й ефективними, уряди країн постійно докладають зусиль для їх удосконалення. Причому останніми десятиліттями спостерігається особливо напружене пристосування політичних структур цих країн, їх економіки і правових інститутів до швидкозмінних умов сучасного світу. Тому аналіз еволюції місцевого самоврядування провідних західноєвропейських країн, що створили високоефективну економіку, розвинену правову систему і громадянське суспільство, є нагальною необхідністю для тих країн, які в майбутньому ставлять за мету членство в Європейському співтоваристві.

Для нашого дослідження значну актуальність має вивчення досвіду формування й удосконалення місцевого самоврядування європейських країн, які за певними параметрами (територія, населення, релігія, культура та інші цивілізаційні характеристики) схожі з Україною. На думку фахівців, до таких країн належать перш за все Великобританія, Франція й Німеччина та ін.

Розглянемо основні моделі місцевого самоврядування, які були сформовані в Європі, а потім в тому чи іншому вигляді були розповсюджені по всьому світу.

Перша модель місцевого самоврядування — англосаксонська - була сформована у Великобританії, а потім була розповсюджена в США, Канаді, Індії, Австралії та ін. Її головними рисами вважається: висока ступень автономії місцевого самоврядування, виборність, контроль перш за все з боку населення; відсутність на місцях спеціальних державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування; а також відсутність місцевих адміністрацій (тобто органів державної влади місцевого рівня). Головний принцип даної моделі «діяти самостійно в межах наданих повноважень». В Великобританії такі повноваження надаються парламентом країни. Органи місцевого самоврядування діють таким чином в межах закону, звичаю, практики, що склалася, судового прецеденту, самостійно і під свою відповідальність. Державне ж регулювання їхньої діяльності може здійснюватися шляхом прийняття законів та судового контролю, а також державного фінансування.

Наступна модель місцевого самоврядування розповсюджена в країнах континентальної Європи (Франція, Італія, Іспанія) та в більшості країн Латинської Америки, Близького Сходу та ін. Її основними рисами є: поєднання місцевого самоврядування і місцевих адміністративних органів (органів

¹ Доктор філософських наук, професор, завідувач кафедри філософії, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

державної влади місцевого рівня), виборність і призначення службовців, певна ієрархія системи управління, у якій місцеве самоврядування є нижчестоящою ланкою по зрівнянню з вищестоящою державною ланкою; обмеження автономії місцевого самоврядування, наявність на місцях державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування.

Яскравим прикладом такої моделі є Франція, де існує місцеве самоврядування на рівні комун, які є головною ланкою місцевого самоврядування. В той же час існують більш крупні кантони та округа, які є місцевими рівнями державної влади. Потім елементи самоврядування знову проявляються на рівні департаменту, щоб потім повністю змінитися державною владою на рівні регіону.

Порівняння англосаксонської та континентальної моделей місцевого самоврядування, дозволяє зробити висновок, що в демократичних країнах відмінності між цими моделями не мають принципового характеру. Більш того, постійне реформування та конвергенція названих форм дозволяє зафіксувати їх певне зближення. Тому фахівці в сфері місцевого самоврядування відмічають і так звану змішану модель, яка вибрала до себе різні риси англосаксонської та континентальної моделей. До представників такої моделі відносять Німеччину, Австрію, Японію та інші країни.

Важливим напрямом реформування політичної системи європейських країн є оптимізація роботи органів місцевого самоврядування. З цією метою, у 70-80-х роках ХХ століття в ряді європейських країн були здійснені реформи місцевого управління (Великобританія, Франція, ФРН та ін.). Вони відбили загальний курс на модернізацію державного апарату в цілях пристосування його до умов науково-технічної революції. Серед найбільш важливих елементів цих реформ можна назвати: гарантування місцевого самоврядування законодавством практично всіх розвинених європейських країн, що зафіксовано Європейською хартією місцевого самоврядування, конституціями ФРН, Австрії, земельними законами Швейцарії, законами Великобританії та інших країн; надання місцевому самоврядуванню практично в усіх країнах відносно широких повноважень, а також гарантування органам місцевого самоврядування певного рівня персонального, організаційного та планового суверенітету; зменшення апарату управління і кількості законодавчих актів, пов'язаних з державним управлінням, в тому числі - на рівні комун, а також дерегуляція (тобто зменшення кількості регулюючих актів та їх доступність для громадян), приватизація та дебюрократизація тощо.

Ці реформи усунули, хоча й не повністю, архаїзми в організації місцевого управління. Відбулося скорочення асигнувань центральної влади на потреби місцевих органів, пов'язаних з утриманням різних соціальних служб. Наприклад, у 1998 році уряд Великобританії опублікував низку документів з модернізації місцевого управління. Серед напрямів підвищення якості діяльності місцевих органів влади найпоширенішими стали моделі: «Перевага в роботі» (Excellence Model), «Знак Хартії» (Charter Mark), «Інвестиції в персонал» (Investors in People).

Найзагальнішим механізмом є модель «Перевага в роботі», яка створювалася у Великобританії на емпіричній основі протягом 10 років. З

метою оптимізації роботи цих органів, виділені дев'ять критеріїв, що дозволяють оцінити діяльність місцевих установ. Іншими словами, вивчається, як діє організація і що одержано в результаті її роботи. Застосування даної моделі для діагностики діяльності місцевих організацій, як вважають її творці, дозволяє виявити їхні сильні і слабкі сторони, визначити сфери, що вимагають поліпшення, і розробляти відповідні заходи. Крім того, вона дає можливість проводити самооцінку, що відіграє ключову роль в здатності підвищення ефективності роботи і якості послуг.

Таким чином, можна зробити висновки, що органи місцевого врядування з їхнім апаратом стали однією з Провідних ланок державної організації розвинених європейських країн. Їхня діяльність в економічних і соціальних сферах має важливе значення для населення. При цьому необхідно відзначити, що бюрократичні засади в організації муніципальних органів виявляються не так різко, як в інших ланках державного апарату. Всі ці якості роблять виборне місцеве управління однією з засад демократії.

Аналіз досвіду реформування місцевого самоврядування в європейських країнах дозволяє визначити основні напрямки вдосконалення системи територіальної організації влади України: 1) реформування адміністративно-територіального устрою з метою формування самодостатніх територіальних громад, які б володіли ресурсами, достатніми для ефективного вирішення питань місцевого значення; 2) запровадження повноцінного місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях (створення нових комітетів обласних та районних рад); 3) трансформація обласних державних адміністрацій з місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції в органи, які б здійснювали: а) контрольно-наглядові функції (адміністративний контроль) у межах відповідних регіонів та дотриманням органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами Конституції та законів України; б) координацію діяльності територіальних представництв центральних органів виконавчої влади; 4) чіткий розподіл повноважень та відповідальності між рівнями місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

Такий підхід дасть можливість уникнути так званого «роздвоєння» місцевої влади та сприятиме формуванню ефективного механізму надання населенню повноцінних публічних послуг. Саме така система територіальної організації влади відповідатиме континентальній європейській моделі публічної влади на місцевому рівні і стане запорукою забезпечення оптимального узгодження загальнонаціональних цілей та інтересів з особливостями розвитку й потребами території України.

Яковюк І. В.¹

Регіональна політика ЄС: до визначення змісту

Особливістю регіональної політики європейських країн є її поступове перетворення з внутрішньодержавної на наднаціональну, загальноєвропейську,

¹ Кандидат юридичних наук, доцент, заступник директора з наукової роботи НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України.

що пов'язане зі створенням Європейських співтовариств і особливо після їх перетворенням на Європейський Союз. Починаючи з 80-х років регіони держав-членів ЄС за підтримки інститутів Союзу докладають значних зусиль з метою підвищення своєї ролі в інституційній структурі ЄС та розширення своїх прав в усіх сферах політичного, економічного, соціального і культурного життя. Фактично можна констатувати факт створення поряд з національним і наднаціональним рівнями влади ще й третього - регіонального рівня. Тому не дивно, що протягом останніх десятиліть в межах ЄС дедалі більшої популярності набуває ідея «Європи регіонів».

На перший погляд може здатися, що інтеграція, яка сприяє концентрації влади на рівні Євросоюзу, і регіоналізація, яка передбачає її децентралізацію, - це тенденції, які виключають одна одну, оскільки з ідеєю євроінтеграції не сумісні будь-які спроби економічної або політичної ізоляції. Однак при більш ретельному аналізі проблеми важко не помітити популярність концепцій регіоналізації саме серед прибічників ідеї єдиної Європи. Регіоналізацію вони розглядають як одну з ефективних противаг процесам надцентралізації влади в ЄС та її надмірної бюрократизації, поглиблення поділу регіонів на елітарні і другорядні і взагалі ліквідації форм регіональних адміністративних структур, порушення прав місцевого самоврядування. Слід зазначити, що здійснення регіоналізації зовсім не перешкоджає поглибленню інтеграції, навпаки, підвищення рівня самостійності регіонів суттєво сприяє досягненню основної мети утворення Союзу - якісного поліпшення умов життя кожного громадянина ЄС незалежно від того, в якій державі або регіоні держави він мешкає. Крім того, зміцнення позицій регіонів в структурі влади ЄС дозволяє частково нівелювати негативні враження громадян ЄС від Союзу, який все частіше сприймається як надзвичайно забюрократизований і байдужий до потреб звичайної людини механізм влади. Відповідно втілення ідеї регіоналізації і принципу субсидіарності дозволяє наблизити центральні інститути влади ЄС до пересічних громадян ЄС.

Необхідність формування європейської регіональної політики обумовлена, по-перше, існуванням в країнах Європи і зокрема, в державах — членах ЄС, значної кількості регіонів які суттєво відрізняються між собою; по-друге, суттєвими диспропорціями економічного і соціального розвитку, які існували на момент створення Європейських Співтовариств як між державами-засновницями, так і регіонами у їх складі. Кожен наступний етап інтеграційного розширення лише поглиблював ці диспропорції, загострюючи проблему. В результаті наприкінці ХХ ст. на рівні інститутів Євросоюзу було досягнуто консенсусу стосовно того, що без вирішення проблем регіонів, вирівнювання диспропорцій між ними подальший розвиток інтеграційних процесів в Європі стає неможливим.

Підвищення інтересу до регіональної політики в Європейських співтовариствах відбулося після підписання у 1986 р. Єдиного європейського акта. Того ж року у грудні Асамблея регіонів Європи, що об'єднувала на той час 300 регіонів, в яких мешкало понад 400 мільйонів осіб, прийняла декларацію «Про регіоналізм в Європі», в якій наголошувалося, що «регіони представляють собою важливий і незамінний елемент побудови Європи і

процесу європейської інтеграції». В цій якості вони органічно взаємодіють з центральною владою, представляючи собою досить суттєву частину держави в цілому. При цьому Асамблея регіонів вважала, що регіональна політика має стати складовою державної політики не лише держав-членів ЄС, але й за межами об'єднаної Європи. При цьому обов'язковою умовою проведення регіональної політики визнається втілення принципу субсидіарності. Регіон було визнано важною ланкою в організації влади, який саме сприяє більш повному і ефективному втіленню принципу субсидіарності з урахуванням вимог як європейської інтеграції, так і внутрішнього устрою держав-членів: «У сферах, що відносяться до їх компетенції, регіони повинні мати право здійснювати діяльність у рамках міжрегіонального і транскордонного співробітництва» (стаття 8 Декларації).

Основні напрямки регіональної політики Європейських співтовариств були схвалені і викладені у доповіді Європейської комісії «Єдині акти повинні мати успіх: нові перспективи для європейського співтовариства» (1987 р.), в якій було зазначено, що головна мета регіональної політики полягає у гарантуванні підприємцям будь-яких регіонів рівних можливостей для завершення формування єдиного європейського ринку.

По-справжньому нова сторінка в історії регіональної політики ЄС відкрилася у зв'язку з процесом інституціоналізації ідеї «Європи регіонів». Особливістю сучасного процесу регіонального розвитку в усіх державах Євросоюзу є посилення регіонального рівня влади. Слід зазначити, що навіть у такій історично централізованій державі, як Франція поряд із комунами та департаментами було сформовано двадцять шість великих регіонів із власними виборними органами і повноваженнями. Дев'ять великих регіонів були створені у 1998 році також у Великій Британії.

Зміна ставлення до проблеми регіоналізації на рівні ЄС спричинила певний перегляд позицій з цього приводу з боку національних урядів. На національному рівні простежується тенденція до утворення асоціацій регіонів та місцевих адміністрацій. У ряді країн (Данія, ФРН, Ірландія, Іспанія, Люксембург, Нідерланди та Швеція) їх діалог з центральною владою, передусім з фінансових питань, має системний характер. Крім того, останнім часом простежується певна тенденція щодо дрейфу унітарних держав у напрямку федералізму. Певні реформи в цьому напрямку відбуваються в Іспанії, Італії, Франції та Швеції. Національні уряди сьогодні вони вимушені, з одного боку, приховувати незадоволення прямим виходом регіонів на загальноєвропейський рівень аби уникнути негативних оцінок суспільства (77% відсотків європейців підтримують активізацію позицій регіонів), а з іншого - з своєї ініціативи вони ініціювали практику масштабного делегування окремих функцій управління в сферах освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту, охорони навколишнього середовища, організації місцевого транспорту, житлового і комунального господарства тощо на місця (як у федеративних, так і в унітарних державах), щоправда, як правило, без відповідного фінансування їх здійснення. Крім того, національні уряди поширюють практику перекладання реалізації окремих рішень Євросоюзу на регіональний і комунальний (міське самоврядування) рівень.

Договір про Європейський Союз закріпив положення, згідно з яким ЄС прагне скоротити розрив між різними регіонами і відставання регіонів, які перебувають у найменш сприятливих умовах. При цьому дана мета має враховуватися при проведенні економічної політики державами-членами, а також Співтовариством, яке повинно використовувати для її досягнення усі фінансові інструменти. В процесі реалізації регіональної політики Європейський Союз використовує широкий спектр інструментів:

по-перше, Європейський фонд регіонального розвитку, який створено для сприяння виправленню основних регіональних диспропорцій в ЄС шляхом участі в розвитку і структурній адаптації регіонів, які відстають у своєму розвитку, і перекваліфікації промислових регіонів, які опинилися в стані занепаду;

по-друге, низка фінансових установ та фондів (Європейський інвестиційний банк, Європейський соціальний фонд, Європейський комітет вугілля і сталі, тощо), кошти яких можуть бути використані у регіональних цілях;

по-третє, засоби координації (конкурентна політика, регіональні податки, плани — пропозиції стосовно регіонального розвитку держав-членів ЄС, субсидії та кредити для населення і підприємців).

В процесі формування регіональної політики ЄС поступово визначалися сфери суспільних відносин, для правового регулювання яких регіони наділяються спеціальними повноваженнями. Європейські регіони традиційно опікуються соціальною і економічною сферами. Поступово до сфери їх відповідальності входять повноваження у сфері культури, спорту, відпочинку і туризму. У більшості держав регіональна влада опікується усіма вказаними сферами.

Регіональна політика Євросоюзу дає відчутні результати як для окремих держав, так і регіонів, що входять до їх складу. Зокрема, здійснення програм, які реалізуються під патронатом структурних фондів ЄС, суттєво сприяє вирішенню завдань з ліквідації відставання Греції, Іспанії, Португалії та Ірландії, а також нових держав-членів з регіону Центральної та Східної Європи від середньо-статистичного для ЄС рівня, а також вирішенню завдань з ліквідації відставання окремих регіонів держав-членів ЄС у окремих галузях економіки і соціальної сфери.

Разом з тим національним урядам слід бути обережними при розширенні прав регіонів на наднаціональному рівні. Попри те, що ідея регіоналізація несе значний позитивний імпульс, слід одночасно погодитися з тим, що політика розширення повноважень регіонів має бути еволюційною, а не революційною за своєю сутністю. Суттєве розширення прав регіонів на наднаціональному рівні може мати як у короткостроковій, так і в довгостроковій перспективі неоднозначні наслідки, оскільки розширення прав регіонів може призвести до низки негативних наслідків: по-перше, порушення рівноправності держав-членів ЄС; по-друге, отримання окремими європейськими регіонами переваг, що порушить політику ЄС по вирівнюванню соціально-економічного розвитку в Союзі; по-третє, зміцнення позицій регіонів, набуття ними статусу повноправних суб'єктів інтеграційного процесу і вироблення політики на рівні

ЄС може зрештою обернутися втратою державами-членами своєї легітимності в очах виборців, що в свою чергу може призвести до непередбачених на сьогодні процесів масштабах окремо взятих європейських держав; по-четверте, зрівняння регіонів з національними державами або навіть істотне наближення їх до статусу держав-членів може обернутися втратою функціональності самого Європейського Союзу. В цьому випадку очевидним стане суттєве ускладнення процедур вироблення спільної політики і прийняття рішень за участю біля двохсот п'ятидесяти регіонів. Багатократне розширення суб'єктів вироблення політики лише ускладнить цей процес, якщо взагалі не заблокує його. Адже відомо, що, наприклад, асоціації європейських регіонів ніколи не об'єднують в рамках однієї організації багаті і бідні, центральні і периферійні регіони, що є свідченням того, що вже на сьогодні інтереси різних груп європейських регіонів не співпадають. Відповідно перетворення ЄС з організації, що об'єднує двадцять сім держав, у структуру, яка включатиме біля трьохсот регіонів може призвести до істотного посилення конкуренції між регіонами. При цьому фактично зникне можливість вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів, яка здійснюється на сьогодні національними урядами. Це суттєво ускладнить чи навіть зробить неможливим проведення політики економічної, соціальної і територіальної згуртованості ЄС, яка передбачає сприяння скороченню у рівні розвитку регіонів і відставання тих з них, які знаходяться найменш сприятливому стані. Отже слід визнати, що регіональна політика заслуговує схвалення і всілякої підтримки в тій мірі, в якій вона сприяє забезпеченню європейської єдності в межах Європейського Союзу і подоланню політичної фрагментації Європи, розвитку усіх її складових, зниженню конфліктності, створенню багаторівневого механізму функціонування влади в ЄС, в рамках якого досягається біль гармонійна і ефективна співпраця різних рівнів влади з метою вирішення завдань і досягнення цілей європейського інтеграційного процесу.

Підсумовуючи сказане, слід зазначити, що процес європейської регіоналізації буде тривати. В цьому зв'язку завдання національних урядів, інститутів ЄС і регіонів має полягати в тому, аби спрямувати його на оптимальне використання тих можливостей, які випливають із територіального поділу сучасних держав. Передусім це стосується економіки і політики, а також інших сфер суспільного життя. Регіоналізація Європи має стати не самоціллю, а засобом протидії процесу надконцентрації влади на рівні інститутів ЄС і подальшого розвитку на засадах субсидіарності механізму розподілу владних повноважень. Досягнення компромісу між національними державами, наднаціональними інститутами і регіонами в питанні узгодження процесів інтеграції і диференціації має стати запорукою майбутнього розвитку Європи.

Проблеми правового регулювання статусу асоціацій органів місцевого самоврядування

Асоціації органів місцевого самоврядування виступають закономірним проявом інтеграційних відносин у сфері місцевого самоврядування, одним із інституційних механізмів реалізації інтересів територіальних громад. Створення їх об'єктивно обумовлено завданням співробітництва органів місцевого самоврядування, вони забезпечують самостійну координацію цих органів на регіональному, міжрегіональному та загальнодержавному рівнях, намагаються активно взаємодіяти з органами державної влади у питаннях муніципальної та регіональної політики. Асоціації за час свого існування посіли важливе місце у механізмі здійснення місцевого самоврядування, отримали організаційне оформлення, а у квітні цього року - і законодавче визначення правового статусу.

Добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування є давнішою демократичною традицією функціонування місцевого самоврядування в країнах Західної Європи, прецедент якої був створений ще за часів Великої Французької революції. Від тоді опрацьовані два основні типи - об'єднання міжмуніципальної кооперації, створені для сумісного вирішення спільних питань життєзабезпечення комун, та соціально-політичні об'єднання, засновані з метою захисту прав місцевого самоврядування та представництва інтересів його органів у відносинах з органами державної влади. Вони можуть мати одноцільовий і багатоцільовий, постійний і тимчасовий характер.

Об'єднання муніципалітетів можуть запроваджуватися також за адміністративними рішеннями органів державної влади. При цьому межі між добровільними і адміністративними об'єднаннями органів місцевого самоврядування є досить рухливими. Це пов'язане з тим, що питання адміністративного реформування в окремих державах вирішувалися шляхом або створення об'єднань міжмуніципальної кооперації або надання останнім публічно-владних повноважень, крім того, заснування об'єднань міжмуніципальної кооперації в окремих країнах вимагає прийняття відповідного рішення органів державної влади.

Міжнародний досвід знає декілька моделей правового регулювання статусу добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, застосування яких визначається особливостями правової системи та демократичними традиціями політико-правового життя тієї чи іншої країни. Вказані суб'єкти можуть утворюватися і функціонувати відповідно до правових звичаїв, на підставі окремих норм правових актів, у тому числі опосередковано позначатися як інституційний спосіб координації органів місцевого самоврядування, їх взаємодії з органами державної влади у статутних актах, а також на підставі окремого закону. Найбільш поширеними способами правової інституціоналізації добровільних об'єднань виступають прийняття загального

¹ Кандидат юридичних наук, доцент, провідний науковий співробітник, НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України.

або спеціального законів. Якщо перший встановлює правовий статус цих суб'єктів, узагальнюючи його з іншими організаціями або установами (нскомерційні, громадські організації, органи місцевого самоврядування), то другий - відбиваючи власні особливості та характер даного виду об'єднань.

Останній спосіб правової інституціоналізації був застосований і в Україні - І< > квітня 2009 року Верховною Радою України прийнято Закон України №1275-УІ «Про асоціації органів місцевого самоврядування». Цим засвідчене державно-правове визнання важливості тієї ролі, яку виконують ці інститути у розбудові місцевого самоврядування, послідовне додержання принципів демократизації публічного управління, забезпечення балансу іагальнодержавних та місцевих інтересів при виробці й реалізації державної політики. Вказаний Закон виконує, по-перше, установчо-регулятивну роль, іалишаючи при цьому достатню предметну сферу для нормотворчої діяльності асоціацій, можливості відбиття у корпоративних нормах, що приймаються ними, специфічних організаційних форм побудови та способів діяльності, та іабезпечує соціально-нормативну орієнтацію останньої; по-друге, здійснюючи праїонадїлення, визначає повноваження асоціацій у взаємодії з органами державної влади; по-третє, встановлює гарантії діяльності цих суб'єктів відносин місцевого самоврядування.

Разом з цим Закон не позбавлений і певних недоліків, серед яких слід вказати, зокрема, наступні. Закон встановлює істотно звужену систему видів правового статусу асоціацій органів місцевого самоврядування, виокремлюючи лише всеукраїнські й місцеві асоціації, та застосовує не досить чіткої критерій набуття такого статусу (ст.3), що не дозволяє оцінити ступінь іагальнонаціонального представництва в асоціаціях інтересів територіальних громад. Закон не встановлює окремий статус для тих асоціацій, які утворені більш ніж трьома, але менш ніж половиною органів місцевого самоврядування відповідного територіального рівня, а сукупна територіальна основа первинних суб'єктів асоціації виходить за місцевий рівень. На наш погляд, доцільно передбачити регіональний, міжрегіональний, всеукраїнський та міжнародний статус асоціацій.

Крім того, встановлюючи можливість органа місцевого самоврядування бути членом лише однієї всеукраїнської асоціації (ч.2 ст.4), законодавець не лише обмежує принцип добровільності формування асоціацій, але й унеможлиблює типологічне різноманіття системи асоціацій, змушуючи уніфікувати їх до асоціацій лише загального членства. У той же час асоціації, створені на засадах соціально-територіального та соціально-економічного критерію членства, можуть сприяти більш повній реалізації інтересів суб'єктів місцевого самоврядування.

Суб'єктом створення асоціацій визнаються лише місцеві ради (ст.8), у той час як предметом правового регулювання Закону заявлені відносини у сфері організації і діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування, що є, очевидно, більш широкою групою суб'єктів. Фактично поза правовим полем залишені добровільні об'єднання виконавчих органів, посадових осіб місцевого самоврядування, хоча на сьогоднішній день накопичений достатній досвід функціонування таких об'єднань.

У сфері взаємодії асоціацій з органами державної влади вважаємо необхідним встановити обов'язковість, а не факультативність підписання протоколів консультацій представниками обох сторін (ч.7 ст.19), подання протоколів разом з проектами відповідних актів (ч.2 ст.18), участь представників всеукраїнських асоціацій у засіданнях органів державної влади, на яких розглядаються питання місцевого і регіонального розвитку (ч.3 ст.18). Слід усунути допущене порушення проголошеного у ст.2 Закону принципу самоврядності асоціацій у частині визначення представника асоціацій у консультаціях з органами державної влади (ч.б ст.19). Крім того, Законом не приділена належна увага питанням прав та обов'язків членів асоціації, матеріально-фінансової основи організації та діяльності асоціацій, державного контролю за діяльністю асоціацій органів місцевого самоврядування, не визначені відповідальність органів управління асоціацій, їх посадових осіб при здійсненні повноважень (ст.23), підстави ліквідації асоціацій за рішенням суду (ч.3 ст.13).

Єроінтеграційна стратегія розвитку вимагає звернення уваги також і на питання відповідності правового регулювання статусу асоціацій органів місцевого самоврядування України європейським стандартам, визначеним ст.10 Європейської Хартії місцевого самоврядування. Окремі елементи їх залишаються нереалізованими, зокрема, якщо положення ч.І ст.10 передбачають можливість створення добровільних об'єднань, яким органи місцевого самоврядування могли б передавати виконання окремих повноважень, що лежать в сфері їх спільних інтересів, то ч.3 ст.15 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» становить пряму заборону щодо передачі повноважень органів місцевого самоврядування їх об'єднанням. Проте, такі об'єднання міжмуніципальної координації, на наш погляд, у сучасних соціально-економічних, бюджетно-фінансових умовах функціонування місцевого самоврядування мають великий потенціал.

Таким чином, правове регулювання статусу асоціацій органів місцевого самоврядування в Україні вимагає свого подальшого розвитку та удосконалення на наукових засадах, з урахуванням сучасних принципів та тенденцій демократизації публічного управління, європейських стандартів, накопиченого національного досвіду функціонування асоціацій.

Веніславський Ф. В.¹

Гарантування місцевого самоврядування - основоположний принцип конституційного ладу України

Конституційний лад - це одна з найважливіших політико-правових категорій сучасного конституціоналізму, оскільки охоплює собою одночасно і конституційну теорію, і конституційно-правове регулювання, і конституційно-правову практику. На наш погляд, конституційний лад можна визначити як цілісну систему реально існуючих суспільних відносин, опосередкованих

¹ Кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права України, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

демократичним, гуманним правовим статусом особи, демократичними принципами формування, організації й функціонування державної влади, взаємодією різних її органів, вільною діяльністю інститутів громадянського суспільства, закріплених і гарантованих конституційно-правовими нормами. Його визначальними складовими елементами є, зокрема, базові цінності та засади, які, фактично, зумовлюють його зміст та сутність. В найбільш концентрованому вигляді і цінності конституційного ладу, і його засади нормативно закріплені в розділі I Конституції України, який за своїм змістом та спрямованістю є саме засадами конституційного ладу.

Слід зазначити, що засади конституційного ладу - це найважливіші політико-правові принципи які є його ядром, становлять його змістовну, предметну і ціннісну характеристику, визначають основи організації та функціонування практично усіх державних та суспільних інститутів. Тобто, це юридично виражені об'єктивні закономірності функціонування та розвитку суспільства та держави, політико-ідеологічні і організаційно-правові засади, у відповідності з якими здійснюється регулювання суспільних відносин, що становлять головний соціальний зміст конституції. Тому повага до основоположних конституційно-правових принципів, їх безумовне дотримання й виконання усіма суб'єктами правових відносин є однією з необхідних передумов забезпечення стабільності існуючого конституційного ладу України.

До основоположних принципів конституційного ладу України і його базових цінностей, поза всяким сумнівом, слід віднести конституційне визнання та гарантування місцевого самоврядування. Особлива актуальність і суттєве ціннісне значення принципу місцевого самоврядування для кожної демократичної, правової держави обумовлена і тим фактом, що про необхідність його визнання і конституційного закріплення прямо йдеться в ст. 2 Європейської хартії місцевого самоврядування. В Україні цей фундаментальний принцип знайшов своє нормативне конституційне закріплення в ст. 7 Основного Закону. Більше того, аналіз цієї конституційної норми у системному взаємозв'язку зі ст. 5 Конституції України дозволяє зробити висновок, що через гарантування місцевого самоврядування забезпечується повнота реалізації іншої фундаментальної ідеї сучасного конституціоналізму - принципу народовладдя. Адже народ, як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні, здійснює владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. І хоча щодо обґрунтованості змісту та спрямованості останнього конституційного положення можна дискутувати, визначальне значення місцевого самоврядування в системі організації публічної влади держави не викликає жодних сумнівів.

Важливість конституційного положення, яким гарантується місцеве самоврядування зумовлена й тим, що закріпивши систему органів публічної влади, яка існує паралельно з державною, воно, фактично визначило демократичний вектор становлення та розвитку всієї системи місцевого управління, акцентувавши увагу саме на самоуправлінні територіальної громади, а не на зовнішньому управлінні з боку державно-владних структур. А оскільки реалізація переважної більшості і індивідуальних суб'єктивних прав і

свобод людини, і колективних прав і свобод соціальних спільнот відбувається саме на місцевому рівні, в середовищі їх безпосереднього проживання, в конкретному населеному пункті, раціональна організація і ефективне функціонування системи місцевого самоврядування має суттєве ціннісне значення як для кожної конкретної людини, так і для громадянського суспільства в цілому.

Більше того, конституційне визнання і гарантування місцевого самоврядування слід вважати принципом конституційного ладу і, одночасно, його базовою цінністю ще й тому, що його можна розглядати і як один зі способів обмеження державної влади, дієвий засіб запобігання необґрунтованому розширенню владних повноважень її інститутів. Правове ж обмеження державно-владної діяльності, недопущення її свавільного втручання в сферу свободи функціонування інститутів громадянського суспільства, поза всяким сумнівом, відноситься до безумовних цінностей сучасного конституціоналізму. На наш погляд, Основний Закон України встановив правові межі державної влади, зокрема, через конституційне закріплення повноважень територіальних громад (ст. 143), в які державно-владні структури втручатися не мають права, та через визначення матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування (ст. 142), чим, фактично, забезпечується його самостійність. Підтвердженням цієї тези є положення ст. 144 Конституції України, яке передбачає, що рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України не скасовуються органами державної влади самостійно, а лише зупиняються з одночасним зверненням до суду. Тобто, цією конституційною нормою також визначено правові межі державно-владної діяльності.

Окремої уваги заслуговує висловлена в літературі точка зору, що місцеве самоврядування слід вважати одним з головних інститутів громадянського суспільства, оскільки воно, переважною мірою, реалізується у сфері суспільних відносин, вільній від державно-владного втручання. Це безпосередньо впливає з конституційного визначення місцевого самоврядування як права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, а також з визначення власне територіальної громади як жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста. На наш погляд, уособлення місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства є свідченням достатньо широкого втілення у вітчизняну конституційно-правову теорію та практику ідеї свободи, як базової конституційної цінності, оскільки територіальні громади мають гарантоване конституцією України право самостійно, без будь-якого зовнішнього державно-владного втручання вирішувати питання своєї життєдіяльності.

Разом з тим, необхідно звернути увагу на суперечливість та непослідовність конституційного регулювання правового статусу місцевого самоврядування в Україні. Якщо розглядати місцеве самоврядування в широкому сенсі - як інститут громадянського суспільства, то слід визнати необґрунтованість обмеження повноважень територіальної громади Конституцією і законами України, що прямо закріплено ч. 1 ст. 140 Основного Закону України. На наш погляд, ця конституційна норма суттєво розширила

сферу застосування спеціально-дозвільного принципу правового регулювання - «дозволено лише те, що прямо передбачено законом», закріпленого ч. 2 ст. 19 Конституції України, поширивши його дію на місцеве самоврядування в цілому. Адже безпосередньою метою конституційного закріплення цього принципу є саме правове обмеження свавільного втручання держави та її органів у сферу приватної свободи людини та громадянського суспільства, які діють відповідно до іншого принципу - «дозволено все, що прямо не заборонено законом». Поширення ж нормативної дії спеціально-дозвільного принципу на місцеве самоврядування загалом, суттєво нівелює його конституційне гарантування, ставить під сумнів його правову природу як головного інституту громадянського суспільства і базової цінності конституційного ладу України.

Таким чином, визнання і гарантування місцевого самоврядування в Україні на конституційному рівні здебільшого є свідченням сприйняття вітчизняною конституційною теорією та практикою державотворення цінностей світового і європейського конституціоналізму. Разом з тим, на сучасному етапі розвитку української держави і суспільства достатньо актуальним є завдання подальшого удосконалення конституційно-правового регулювання статусу місцевого самоврядування саме як провідного інституту громадянського суспільства, розробки цілісної та ефективної системи його гарантій. З одного боку, це приблизить статус місцевого самоврядування до європейських стандартів, а з другого - слугуватиме засобом забезпечення стабільності конституційного ладу України в цілому.

Гаращук В. М.'

Питання подолання проблем місцевого самоврядування в Україні

У 2009 р. Україна відзначила 18 річницю своєї незалежності. Як люблять говорити політики держава досягла свого повноліття. Це не малий проміжок часу. Багато країн за такий же період спромоглися досягти значних успіхів в економічній сфері (Китай, Південна Корея та ін.), заново збудували інститути демократії (Чехія, Словаччина, країни Балтії та ін.). Здавалося б і у нас є підстави стверджувати: в Україні завершилося становлення державності, державних інститутів, інститутів народної демократії. І це так. Але чому ж тоді ми живимо в умовах постійної економічної та політичної кризи? Чому у мирний час, маючи такі родючі землі, такий економічний потенціал, за рівнем життя ми займаємо третє місце в Європі з кінця, випереджаючи тільки такі країни, як Албанія та Молдова, які, до речі, зазнали на своїй території військових дій. Відповідь проста. Влада. Відсутність чесних та кваліфікованих кадрів управлінців практично в усіх гілках і на всіх рівнях влади. Ситуацію ускладнює й суперечливе недосконале законодавство, практика його застосування.

¹ Доктор юридичних наук, професор кафедри адміністративного права, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

Однією з найважливіших проблем в Україні є проблема функціонування інституту місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування, їх службовці працюючи «біля самого народу» формують у пересічних громадян уяву про державу в цілому. Саме з цією структурою громадянин контактує найчастіше й найтісніше. Саме на органи місцевого самоврядування покладені обов'язки реально забезпечувати основні життєво необхідні потреби громадян. А чи є у них такі можливості? В значній мірі - ні. Причини різні. Як об'єктивні (економічні), так і суб'єктивні (політичні). Значний рівень «тіньозаці» економіки, недоліки бюджетної системи, прогалини в законодавстві, відсутність політичної культури призводять до того, що пересічні громадяни, жителі певної території не відчувають себе «джерелом» місцевої влади перед яким вона відповідальна та підвітна за свої дії. Часто цим користуються «містечкові князьки», які за відсутності реальних механізмів впливу на них з боку громади почуваються безвідповідально. Ситуацію поглиблює пропорційна система виборів за якою органи місцевого самоврядування стрімко віддаляються від своїх виборців. («Спис очники» відповідають перед своїм лідером, а не перед виборцями). Результатом пропорційної системи виборів стало й те, що цілий ряд територій, територіальних громад залишилися без власного представництва в районних та обласних радах. Як вірно зазначає А. Філіпенко сталася очевидна депрофесіоналізація й політизація депутатського корпусу. Депутати місцевих рад намагаються грати роль місцевих парламентаріїв. Посади в місцевих радах розподіляються за сумнозвісним принципом квоти. Замість посилення ролі політичних партій відбулося посилення корпоратизації місцевого самоуправління, коли головні політичні сили представляють інтереси однієї або декількох великих фінансово-промислових груп, в інтересах яких й приймаються рішення¹. Нікуди не поділася проблема розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Формальне законодавче врегулювання цього питання зводиться нанівець старою радянською «традицією» застосування у взаємовідносинах адмінресурсу, носії якого інститут місцевого самоврядування просто не сприймають. На практиці часто ситуаційне право, закріплене в традиціях і формах поведінки переважної більшості суб'єктів публічного права, виявляється сильнішим за право і Конституцію. Політика виконавчої влади у цій системі має переваги над правом. Як і за старих часів суперечки у системі місцевої влади вирішуються не в установленому законом порядку, а поза правовими способами - шляхом політичних та інших угод, келійних домовленостей, шляхом звичаїв та традицій, успадкованих від радянської командно-адміністративної системи". Сприяє цьому суперечливе й нестабільне законодавство, відсутність кваліфікованих фахівців юристів у переважній кількості місцевих рад. Як вірно зазначає В. Кочуєв: «Щорічно на парламентському рівні, на рівні Кабінету Міністрів, міністерств та інших центральних органів державної влади приймаються сотні різних законів, підзаконних актів-розпоряджень, постанов

¹ Філіпенко. Реформа місцевого самоуправління в контексті європейської інтеграції України // [Бпр://Дта-у.5оSkиn.inl'o'ea.пb.д?](http://Дта-у.5оSkиn.inl'o'ea.пb.д?)

" Судовий захист прав і інтересів місцевого самоврядування в Україні- К.: Атака, 2002.- С. 21-22.

ниці, від слідкувати за якими практичним працівникам органів місцевого і самоврядування майже не можливо. Що стосується сіл і селищ, маленьких міст, містечок в Україні налічується понад 28 тисяч, то там про це і не мріють. На запит Про законодавчі акти стосовно місцевого самоврядування пошукова система МІГА-опіне видає результат значно більше тисячі документів. І це тільки по одній категорії пошуку»¹. Посадовці просто побоюються його застосовувати щоб не наразитися на адміністративну або кримінальну відповідальність. В той же час суспільство зтикається й з протилежною ситуацією, коли керівники органів місцевого самоврядування без будь-яких побоювань використовують прогалини та суперечності національного законодавства в особистих інтересах. Під гаслом турботи про громаду, муніципальних експериментів та реформ поступово прибирають до рук об'єкти комунальної власності (ринки, земельні ділянки), банкрутують комунальні підприємства з метою подальшої їх "прихватизації", вільно, за власним розсудом, розпоряджаються грошовими коштами. Чинне законодавство не має дійового механізму контролю за діяльністю такого роду «народних обранців», способів впливу на цих осіб, і Правда, проблема тут не тільки в законодавстві, а й в позиції окремих представників правоохоронних структур, які фактично «кришують» цих панів).

Підсумовуючи викладене зазначимо основні напрямки подолання проблем місцевого самоврядування:

- обрання єдиної загальноукраїнської стратегії розвитку місцевого самоврядування в Україні;
- оновлення нормативної бази діяльності органів місцевого самоврядування, усунення протиріч та прогалин чинного законодавства, удосконалення інституту делегованих повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- належне кадрове забезпечення (не «містечкові» політики, а Гфп професіонали-управлінці);
- створення незалежної фінансової та матеріальної основи місцевого самоврядування;
- налагодження реального й оперативного контролю за діяльністю керівників органів місцевого самоврядування, механізму усунення їх з керівних посад;
- окреслення загальнонаціональної стратегії надання послуг населенню максимального розміру їх вартості, критеріїв оцінки їх якості та засад відповідальності за не належне їх надання.

¹ В. Кочув Конституційно-законодавчі проблеми становлення місцевого самоврядування в Україні // Донецьк: Східний видавничий дім, 2009. - С. 55.

Субсидіарність як європейська ідея та її трансформація у принцип місцевого самоврядування України

Для реформування системи місцевого самоврядування України необхідні чіткі концептуальні орієнтири, які б відповідали сучасним європейським стандартам. Одним з ключових принципів нової системи самоврядування безумовно має бути принцип субсидіарності. Цей принцип знайшов вираз і у Маастрихському «Договорі про Європейський Союз», і в Європейській хартії місцевого самоврядування, і в практиці управління європейських держав. Тому осмислення цього принципу у загально-методологічному аспекті є актуальним питанням.

Принцип субсидіарності у своєму історичному виникненні має католицькі витоки і розроблений у католицькій соціальній доктрині, заснованій на тріаді «індивід - солідарність - субсидіарність». Він був запропонований як виклик на спрощення багатства суспільних форм до двох інстанцій - окремих людей та держави. Це обумовлює додаткові вимоги не тільки до держави, але й до індивідів. Як соціально-філософський терапевтичний принцип й застосовується ідея субсидіарності: «Будь-яка суспільна діяльність є субсидіарною за своєю природою. Вона повинна підтримувати усі члени суспільного тіла, але їй ніколи не дозволяється ділити їх на частини чи поглинати».

Ідея субсидіарності як принцип легітимації розроблялась ще Аристотелем, який спирався на досучасну антропологію, в якій кооперація між людьми переважала над конфліктом між ними. Проте сучасна правова антропологія спирається на яву про переважання конфлікту над кооперацією. Не дивлячись на це субсидіарність стала сучасною загальноєвропейською ідеєю. В сучасному європейському дискурсі держави і права принципу субсидіарності приділяється значне місце, а на думку деяких німецьких теоретиків держави у конституційному порядку правової демократичної держави цей принцип відіграє універсальну роль

Значення субсидіарності виходить за межі регулювання відносин між державами-учасниками ЄС. Цей принцип охоплює відносини між органами різного рівня і в середині сучасної держави. З загальнотеоретичних позицій субсидіарність - принцип, згідно з яким розподіл повноважень між органами різного територіального рівня здійснюється таким чином, щоб, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до громадянина, з другого, - цей рівень має володіти організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, що забезпечують обсяг та якість соціальних послуг, що надаються населенню, відповідно до загальнодержавних стандартів.

В якому співвідношенні знаходяться субсидіарність і верховенство права? Верховенство права збірно символізує найважливіші аспекти демократичного правління. Його суть полягає в тому, що урядові рішення повинні бути засновані на згоді народу і діяти тільки через структури і процедури, які

¹ Доктор філософських наук, професор, старший науковий співробітник, НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України

розроблені для попередження індивідуальних утисків або державної тиранії, ілхищають фундаментальні права і свободи і є об'єктом оцінки незалежними гудами, що виносять засновані на законах вироки.

Відмінність між ними полягає в тому, що принцип субсидіарності є у своїх митоках принципом соціальної етики, верховенство права - теорії держави. Субсидіарність співвідноситься зі спорідненим принципом обмеження центральної влади і розподілу повноважень між елементами так званої «вертикалі влади», тобто стосується одного з аспектів верховенства права. У засадничому понятті субсидіарності бачиться порятунок від всевладної небезпеки централізму.

Порівняльний аналіз принципів верховенства права і субсидіарності на рівні ЄС і національної правової системи дозволяє зробити такий висновок: принцип верховенства права діє на макроправовому рівні, формально фівнюючи різних суб'єктів права, доповненням йому на мікроправовому рівні г принцип субсидіарності, який змістовно компенсує різні можливості суб'єктів права. Загальною основою верховенства права і субсидіарності є окрема людина, її права і інтереси, але якщо верховенство права робить акцент на моральній автономії особистості, то субсидіарність - на її емпіричній пессамодостатності.

Правове значення субсидіарності полягає в тому, що цей принцип виступає джерелом «допоміжних» обов'язків спільнот «вищого» рівня, зокрема держави, щодо спільнот «нижчого» рівня (організацій, сімей) і окремих людей, а також цей принцип встановлює права окремих індивідів і спільнот на самостійність й ініціативу і права на необхідну допомогу у соціальній, економічній, культурній, політичній і правових сферах.

Теорія сучасної держави потребує принципу субсидіарності, тому що останній сприяє точному розподілу повноважень. Держава має брати тшьки гаки компетенції, на яки вона має право, тобто вона може обіймати тільки притаманні їй завдання. Відповідна допомога перетворює специфічні державні іавдання у морально-правовий обов'язок компенсувати заплановане позбавлення влади при створенні вищої інстанції. Тому цей принцип має неабияке значення для відродження дійсної ролі місцевого самоврядування як необхідної ланки між окремими індивідами і органами державної влади.

Принцип субсидіарності не конкурує з демократичним принципом, а доповнює і зміцнює його. Демократичний принцип називає витоки державної плади (народний суверенітет), а принцип субсидіарності вирішує питанні про розподіл різних рівнів влади. Субсидіарність виступає також проти тенденції самопереоцінки, яка має місце у вимозі сучасною державою суверенітету. Вона нагадує, що політична влада йде не зверху і подається як милість вниз, а йде знизу від носіїв прав (сіудаз) і передається державі за умов служіння всім її суб'єктам. В її основі лежить поняття автономії та гідності людини.

В той же час варто наголосити, що через розбіжності у культурному і політичному контексті слід дуже обережно втілювати цій принцип у законодавство. Рівень, на якому приймаються рішення має володіти організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, що забезпечують обсяг і якість соціальних послуг.

Питання засвоєння принципу субсидіарності як принципу державного управління та місцевого самоврядування стосується не просто нової ідеології управління, а скоріш нового соціального світогляду, в якому у центрі соціальної організації стоїть особистість, а всі відносини строяться знизу вгору.

У регулюванні взаємовідносин між органами місцевого управління та органами державної влади загально-методологічні положення принципу субсидіарності проявляються наступним чином.

1. В цих взаємовідносинах слід урахувувати те, що їх засадним принципом є окрема людина, яку не можна позбавити права на власну ініціативу та самостійність.

2. Оскільки передача повноважень здійснюється знизу вгору, то не можна позбавляти ініціативи і самостійності органи місцевого самоврядування, а певне позбавлення компетенцій слід компенсувати допомогою.

3. Повинні виконуватись обидва правила ставлення вищих спільнот до нижчих: заповідь допомагати та заборона привласнювати права.

4. Органи державного управління як більші та вищі повинні служити органам місцевого самоврядування як меншим та підлеглим.

5. Органи державного управління повинні проявляти стриманість і не претендувати на те, що спроможне виконати менше соціальне утворення.

6. Оскільки органи місцевого самоврядування репрезентують певну проміжну соціальну форму між індивідом та державною інстанцією - територіальну спільноту, їх потрібно зміцнювати.

7. Порушення принципу субсидіарності слід кваліфікувати як незаконне привласнення повноважень аж до його судового вирішення.

При цьому слід пам'ятати, що субсидіарність - це принцип, правова та державна ідея, а не правило визначення безперечних рішень. Вирішення питань про необхідність та характер допомоги здійснюється на підставі додаткових роздумів щодо предметних вимог та конкретних умов відповідної сфери.

Сковиков А. К.¹

Взаимодействие государства с органами местного самоуправления в европейских странах

История становления местного самоуправления как института уходит своими корнями к полисной демократии античного мира, городским и сельским общинам средневекового сословного государства.

В европейской традиции возникновение местного самоуправления обычно связывается с зарождением древнеримской общины, оказавшей влияние на развитие многих современных общественных институтов, в том числе и институтов публичной власти большинства современных государств. Присоединяя к себе аналогичные свободные общины и лишая их политических прав, Древний Рим превращал новые поселения в муниципии, т.е. территории пользующиеся правами самоуправления. Из политической истории известно,

¹ Кандидат политических наук, доцент, заместитель заведующего кафедры социальной и политической философии, Московский гуманитарный университет.

что в средние века города необходимо рассматривать как зародыш современной муниципальной автономии. Местное самоуправление в современном виде сформировалось в основном в результате конституционных и муниципальных реформ XVIII-XIX в. Его становление и развитие исторически было связано с процессом перехода от традиционного к индустриальному обществу. Города являлись центрами концентрации предпринимателей, которые были заинтересованы в предоставлении им самостоятельности в управлении местными делами, а также обеспечение свободы от вмешательства со стороны государственной власти.

Конституционное движение, толчок которому в европейских странах дала Великая французская революция, привело не только к появлению новых форм организации власти в сфере высшего государственного управления, но и с неизбежностью поставило задачу преобразования местного самоуправления по новому типу, свободного от сильного бюрократического влияния со стороны государственных органов власти. С середины XIX в. в Европе управление на местах стало называться «местным самоуправлением», что отражало социально-политические реалии того времени и явилось, по сути, продуктом либерально-демократического государства XIX века.

Влияние органов местного самоуправления на систему управления в целом в различных странах отражают степень демократизма существующего политического режима. Эти органы возникли и развивались как прямой противовес абсолютной власти центра. В силу этого они нередко оказывались в оппозиции центральному правительству, и их взаимоотношения характеризовались откровенным противостоянием по вопросам разделения компетенции, финансово-экономическим вопросам и т.д. Первоначально эти органы формировались на основе ограниченного избирательного права состоятельными гражданами общества при наличии цензовых барьеров, в частности, образования, оседлости, имущественного ценза и т.п. Впоследствии система формирования органов местного самоуправления была демократизирована, эти органы превратились в наиболее массовые и наиболее приближенные к населению. Поэтому в современном обществе существование системы широкого самоуправления на местах, как правило, определяется законодательством большинства стран мира.

В каждой стране взаимодействия государственной власти и местного самоуправления имеет свои особенности, складывавшиеся на протяжении нескольких столетий и обусловленные историческими условиями, обычаями, традициями, географическими, социальными, экономическими, политическими факторами. Вместе с тем, общими признаками системы местного самоуправления в большинстве стран является их универсальная выборность представительных органов власти и значительная самостоятельность в решении местных вопросов. Эта самостоятельность опирается на муниципальную собственность, право взимания и распоряжения местными налогами, возможность принятия широкого круга нормативных актов по вопросам местного управления, распоряжение местной полицией/милицией и т.д.

Как результат развития взглядов на проблему взаимодействия государства и местного самоуправления можем рассматривать Европейскую Хартию о

местном самоуправлении, принятую Советом Европы 15 октября 1985 года. Хартия дает общее определение местного самоуправления, фактически ставшее универсальным и принятое всеми демократическими государствами. Под местным самоуправлением Хартия понимает «право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения».

Российская Федерация подписала Хартию 28 февраля 1996 г., а 1 сентября 1998 г. Хартия вступила в силу на территории страны¹. Согласно документу присоединившиеся государства применяют основополагающие принципы, гарантирующие политическую, административную и финансовую самостоятельность местных сообществ.

В преамбуле Хартии местного самоуправления изложены главные принципы: местные сообщества представляют один из основных элементов любого демократического строя; право граждан участвовать в управлении общественными делами является общепризнанным демократическим принципом; непосредственное участие граждан в управлении общественными делами может быть реализовано именно на местном уровне; существование органов местного самоуправления, облеченных реальными полномочиями дает возможность обеспечить наиболее эффективное и приближенное к нуждам населения управление; местные органы должны создаваться демократическим путем, иметь широкую автономию и обладать достаточными для этого средствами.

При этом, в системе современного зарубежного права местное самоуправление признается более демократичным по сравнению с прямым государственным управлением на местах: уменьшение роли государства в решении местных дел представляет собой реализацию принципа народовластия; местное самоуправление выступает посредником между государством и его гражданами, уравновешивая и ограничивая его в системе «сдержек и противовесов»; органы власти, формируемые непосредственно населением территории, на которой они действуют, способны более эффективно и грамотно решать местные проблемы и работать именно на благо жителей данного муниципального образования.

Европейская хартия местного самоуправления, излагая его понятие и общие принципы, не требует от присоединившихся к ней государств унификации системы местного самоуправления, в том числе и в отношении его взаимодействия с государственной властью, В Хартии лишь вводится понятие административного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, который осуществляется строго в рамках закона и «с соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защищать».

В мировой европейской практике можно выделить различные особенности взаимодействия государственной власти и местного самоуправления Как

¹ См.: Федеральный закон от 11 апреля 1998 года N55-ФЗ «О ратификации Европейской Хартии местного самоуправления» //Собрание законодательства Российской Федерации. - 1998 - № 15. - Ст. 1695.

правило, в современных государствах, выделяют две системы местного самоуправления: англосаксонскую и континентальную.

Если, рассматривает европейское пространство, то англосаксонская система получила развитие в Великобритании. В рамках этой системы управления органы местного самоуправления формально выступают как действующие независимо в пределах предоставленных им государством полномочий. Для нее характерно отсутствие на местах уполномоченных государства, призванных непосредственно контролировать деятельность органов местного самоуправления. Контроль в этом случае осуществляется косвенным путем либо через профильные министерства, либо в судебном порядке.

Континентальная система получила распространение во многих странах Европы - Франции, Германии, Италии, Испании и др. Она основывается на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления. Представители государства в административно-территориальных единицах имеют свой круг полномочий, в том числе в отношении органов самоуправления. При этом местное самоуправление может функционировать только в тех образованиях, которые признаны государством как местные сообщества. Таким образом, в рамках основных систем целесообразно рассматривать отдельные национальные системы для определения своеобразия моделей соотношения государственной власти и местного самоуправления в каждой из них.

Рассмотрим две национальные системы по одной из каждой вышеуказанных типологий. Изначально рассмотрим англосаксонскую систему. Местное самоуправление в Британии зародилось во времена средневековья, когда королевские хартии стали наделять правами самоуправления городские общины. Первая такая хартия датируется 880 годом. В сельской местности первые органы местного самоуправления появились в начале XVII века. Основы нынешней системы местного самоуправления были заложены в конце XIX столетия, однако процесс реформирования продолжался в течение всего XX века.

Поскольку в Великобритании, нет «письменной» конституции, полномочия муниципальных органов власти определяются актами парламента, выходить за пределы которых им запрещено,

На сегодняшний день в Британии действуют две различные формы устройства органов местного самоуправления. В Шотландии, Уэльсе, Северной Ирландии, а также в крупнейших городах Англии все обязанности местной власти выполняют унитарные (одноступенчатые) советы. На остальной территории Англии принята двухступенчатая система, в которой обязанности распределяются между двумя типами местных советов - советы графств и окружные советы. При этом существует и третья, нижняя ступень местного самоуправления - приходские, городские, районные советы с очень ограниченными полномочиями. Непосредственно населением избираются члены представительных органов всех уровней, а также ряд должностных лиц (шериф, казначей, прокурор). Исполнительной работой занимаются мэры,

избираемые непосредственно гражданами или советами, я служащие, нанимаемые на несколько лет по контракту.

Органы местного самоуправления отвечают за обеспечение населения множеством услуг, например, образование, социальное обеспечение, жилищное строительство. Муниципалитеты в Великобритании рассматриваются как независимые корпоративные организации, деятельность которых не контролируется чиновниками из центра. То есть, нет полномочных представителей правительства, осуществляющих государственное управление на местах, не существует и специального органа, отслеживающего законность принимаемых ими решений. Общий принцип взаимодействия государства и муниципалитетов - «действовать в пределах своих полномочий».

Контроль государственной власти осуществляется несколькими способами.

Во-первых, за счет определения границ и объемов полномочий местных органов власти. Муниципалитеты могут осуществлять только те действия, которые им позволяет закон в форме законодательного акта парламента. Если местные органы власти попытаются совершить действия, не оговоренные в законе, их деятельность может быть прекращена в судебном порядке. Санкции по искам к муниципалитетам могут быть очень жесткими, особенно если речь идет о нарушении прав и свобод человека. Обращение в суд при этом остается делом заинтересованных лиц и организаций.

Во-вторых, органы государственной власти осуществляют контроль над целевым использованием выделенных местному самоуправлению финансов. Правительственные трансферты направлены на покрытие разницы между расходами и доходами местных органов власти от муниципальных налогов.

В-третьих, контроль над местным самоуправлением осуществляют отраслевые органы управления. Как правило, они формируются центральными министерствами и курируют отдельные направления, например, образование, здравоохранение, общественная безопасность и т.д. Контролируемые ими направления деятельности входят в сферу местного самоуправления, поэтому здесь можно говорить об отраслевом контроле над местными органами власти. Он заключается в выработке единых государственных стандартов и норм качества и проверке на предмет соответствия им работы муниципальных служб.

Таким образом, независимость органов местного самоуправления от государственной власти, лежащая в основе британской модели, сочетается с косвенными средствами влияния государства, в частности, судебными, финансовыми и т.д., целью которых является пресечение неправомерных действий местной власти.

Большую роль в отношениях государства и местного самоуправления играют многочисленные ассоциации местных властей: от общих муниципальных союзов каких-либо территорий до узкопрофильных ассоциаций, объединяющих конкретные муниципалитеты для решения сходных проблем. Объединяясь в ассоциации, местные органы власти образуют некие политические сообщества, которые существенно помогают им в отстаивании своих интересов перед государственными министерствами. В результате,

муниципалитеты обладают достаточной политической самостоятельностью, с которой не может не считаться центральное правительство.

Континентальную систему рассмотрим на примере Франции. Основы статуса местного самоуправления заложены в действующей Конституции 1958 г. (раздел «О территориальных сообществах»), а также в нескольких законодательных актах, принятых в 80-90-х годах XX века. Все они были приняты в рамках политики, децентрализации, проводимой французским правительством с 80-х годов. Реформа несколько снизила традиционную для Франции концентрацию власти в руках государственных органов, расширив полномочия местных органов власти, но сохранила за центром сильные позиции на местах,

В практике организации местного самоуправления это проявляется следующим образом: в административно-территориальных единицах, наряду с органами местного самоуправления действуют представители государства, уполномоченные контролировать деятельность местной власти; параллельно с администрацией самоуправляющихся сообществ на их территории действуют подразделения центральных министерств, осуществляющих отраслевое управление, неправомерные действия органов местной власти могут быть пресечены в административном порядке; четко выражена тенденция к унификации органов, местного самоуправления и статуса местных сообществ на всей территории государства \

Органы местного самоуправления функционируют на трех уровнях:

— более 36 тысяч коммун избирают муниципальные советы (представительные органы), которые, в свою очередь, избирают глав исполнительной власти (мэров);

— в 95 департаментах аналогичным образом избираются генеральные советы и президенты советов;

— в 21 регионе избираются региональные советы и их президенты.

— При этом между тремя уровнями местно самоуправления не существует никакой иерархии, все местные сообщества взаимонезависимы и подконтрольны только государству. В ходе реформы системы управления каждому уровню власти был передан свой четко обозначенный объем полномочий. В отношении иных полномочий не входящих в сферу компетенции государства или другого территориального сообщества для местных органов власти действует принцип общей компетенции: или негативного регулирования - разрешено все, что прямо не запрещено законом.

Прямое государственное управление на местах осуществляется на всех уровнях территориальной организации. Префект региона, префект департамента и супрефект округа назначаются премьер-министром и являются представителями государства и правительства. Они формируют собственную администрацию - префектуру (супрефектуру), действующую параллельно с органами местного самоуправления.

Одной из важнейших задач префекта является контроль деятельности местной власти. Контроль за законностью является постоянным - все

¹ Евдокимов В. Е. Муниципальные органы власти зарубежных стран. - М.: Спарк, 2001 - С. 121

нормативные акты местных органов власти должны передаваться в префектуру. Администрация префектуры имеет право обратиться в суд с требованием признания этих актов незаконными. В полномочиях префекта также возможность отстранения от должности мэра и его заместителей, роспуск совета в соответствии с процедурой, определенной законом.

В административно-территориальных единицах действуют отраслевые государственные органы, контролирующие деятельность местных органов власти в отдельных сферах

Реальная способность местных органов власти осуществлять свою компетенцию определяется структурой бюджетных поступлений, а также степенью свободы в распоряжении имеющимися средствами. Основную часть доходов территориальных сообществ во Фракции составляют местные налоги и доходы от собственной экономической деятельности. Государственные трансферты составляют около трети всех бюджетных поступлений, причем в основном - это общие дотации, не предназначенные для конкретных проектов. Однако подобная финансовая независимость местных органов власти сочетается с бюджетным и финансовым контролем, который помимо префекта, осуществляют региональные счетные палаты, формируемые правительством, проверяющие правомерность и законность всех финансовых операции местных органов власти.

Во Франции высокая степень концентрации власти в руках государства проявляется в системе административного контроля центральной власти за местным самоуправлением. Тем не менее, с начала 1980-х гг. и до настоящего времени правительством проводится политика децентрализации, т.е. передачи органам самоуправления ряда полномочий, ранее принадлежавших государству. Обосновывается подобная политика двумя причинами: во-первых, неэффективностью централизованного государственного управления в решении местных вопросов, и, во-вторых, его недемократичностью.

С другой стороны, передача местным властям новых полномочий влечет за собой передачу ответственности. И то и другое осуществляется государством в одностороннем порядке, а переданные полномочия являются обязательными и жестко закрепленными за определенным уровнем самоуправления, поэтому местные органы власти становятся все менее свободными в своих действиях. Таким образом, возможностей для осуществления общей компетенции у них остается меньше¹. Поэтому вопрос о том, насколько более демократичной становится система управления во Франции и каким образом должна осуществиться политика децентрализации остается открытым. Однако в последние годы у муниципалитетов во Франции появились дополнительные возможности защищать свои интересы в отношениях с государством посредством системы союзов и ассоциаций межмуниципального сотрудничества.

Таким образом, контроль государства над местным самоуправлением и взаимодействие между ними происходит через представителей государства на местах. Если в унитарных государствах на местах действуют уполномоченные центрального правительства, то в большинстве современных федеративных

¹ Евдокимов В.Б. Муниципальные органы власти зарубежных стран - М.: Спарк, 2001 - С. 130.

государств вопросы местного самоуправления отнесены, к сфере полномочий регионов. Поскольку регионы в этих странах самостоятельны в определении правовой и организационной структуры органов местного самоуправления, то в каждом из них складывается своя муниципальная система.

Большую роль во взаимодействии государства и местного самоуправления играют традиции федерализма сложившиеся в Европе. В европейских странах города были оплотом борьбы за демократические свободы и самостоятельность территориальных сообществ в условиях централизованного государства, поэтому европейский федерализм основан на принципах делегирования полномочий государством местному самоуправлению.

В современном мире в Западной Европе деятельность местных органов власти все больше интегрируется в единый процесс управления, объединяющий все страны Европейского союза.

По мере развития государств все больше происходят переплетения полномочий муниципалитетов и центральных ведомств. В результате расширения социальных функций государства произошел пересмотр связей органов местного самоуправления и государственной власти, поскольку деятельность органов местного самоуправления стала осуществляться, в рамках общей государственной политики. Расширение набора услуг, предоставляемых государством, оказало двойственное влияние на деятельность органов местного самоуправления. С одной стороны, повысилась роль местных органов власти в реализации правительственной политики на местах, в предоставлении услуг населению, что, в свою очередь, стимулировало заинтересованность государства в эффективности функционирования местного самоуправления. С другой стороны, усилилась интеграция местных органов в государственный механизм, что в значительной степени привело исчезновению традиционного противостояния с государством. Таким образом, в современном мире местные органы власти перешли от противопоставления местных интересов государственным к их постепенной интеграции в общеуправленческий механизм, деятельность которого направлена на решение острых социально-экономических задач, стоящих перед обществом в целом, в том числе и по быстрейшему разрешению мирового экономического кризиса.

Новак О. М.¹

Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування

Поряд з Конституцією і законами України, відповідними міжнародно-правовими документами, указами Президента України та постановами Кабінету Міністрів України важливим і необхідним елементом правової основи місцевого самоврядування виступають нормативні та інші акти місцевого самоврядування - рішення органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

До нормативних належать акти, які встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке

¹ Керуючий справами виконавчого комітету, Харківська міська рада.

коло осіб та застосовуються неодноразово, а ненормативні акти передбачають конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, застосовуються одноразово і після реалізації вичерпують свою дію. Ненормативні акти органу місцевого самоврядування є актами одноразового застосування

Ці акти виступають своєрідним засобом саморегуляції територіальної громади, системи місцевого самоврядування, а можливість їх прийняття прямо передбачена Конституцією України, стаття 144 якої визначає, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими для виконання на відповідній території. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 26) деталізує нормотворчі повноваження представницьких органів місцевого самоврядування, відносячи до них, зокрема:

- затвердження статуту територіальної громади;
- прийняття регламенту ради;
- наділення органів самоорганізації населення власними повноваженнями;
- регулювання земельних відносин на відповідній території,
- затвердження місцевого бюджету;
- встановлення місцевих податків та зборів;
- затвердження правил з благоустрою території;
- затвердження символіки, тощо.

Цей Закон (ст. 7) також закріплює право територіальної громади приймати обов'язкові для виконання рішення на місцевих референдумах.

За допомогою нормативних актів місцевого самоврядування встановлюються норми права, які є обов'язкові для населення, органів, установ та організацій, що здійснюють діяльність в межах відповідної території, актами органів місцевого самоврядування вирішуються питання місцевого життя. Предметом цих актів можуть бути окремі питання статусу органів та посадових осіб місцевого самоврядування, організації їх діяльності, управління комунальною власністю, участі громадян, їх об'єднань у реалізації повноважень місцевого самоврядування тощо.

Рішення ради приймається на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, крім випадків, передбачених Законом «Про місцеве самоврядування в Україні». При встановленні результатів голосування до загального складу сільської, селищної, міської ради включається сільський, селищний, міський голова, якщо він бере участь у пленарному засіданні ради, і враховується його голос.

Рішення ради приймається відкритим (у тому числі поіменним) або таємним голосуванням. Таємне голосування обов'язково застосовується у випадках: обрання за пропозицією сільського, селищного, міського голови на посаду та звільнення з посади секретаря ради; прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови, обрання голови районної та обласної, ради, заступника голови ради,

звільнення їх з посади; прийняття рішення про недовіру голові відповідної місцевої адміністрації.

Особлива процедура прийняття регуляторних актів встановлена Законом України від 11.09.2003 № 1160-IV «Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності», який зокрема передбачає:

1. Затвердження плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів на відповідний рік;
2. Складання аналізу регуляторного впливу;
3. Оприлюднення проекту регуляторного акту
4. Опублікування прийнятого регуляторного акту;
5. Відстеження результативності регуляторного акту.

За період роботи Харківської міської ради V скликання та її виконавчих органів (2006-2009р.р.) розглянуто та прийнято 46 регуляторних актів. Більшість цих актів стосується регулювання:

- містобудівних та земельних відносин,
- майнових питань;
- житлово-комунальних питань;
- зовнішньої реклами,

Харківською міською радою в 2009 році (станом на 01.05.2009р.) було видано «Зібрання нормативних актів Харківської міської ради, виконавчого комітету Харківської міської ради, Харківського міського голови». Зібрання містить 92 нормативних акта, які об'єднані в окремі чотири тома за відповідною сферою регулювання.

Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради в межах своїх повноважень також приймає рішення. Рішення виконавчого комітету приймаються на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету і підписуються сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради або особою, що головує на засіданні.

Основні повноваження сільського, селищного, міського голови визначені ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування», де передбачено, що сільський, селищний, міський голова в межах своїх повноважень видає розпорядження (п. 20 ч.4 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування») та здійснює інші повноваження місцевого самоврядування, визначені цим та іншими законами, якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені радою до відання її виконавчих органів, (п. 19 ч. 4 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування»).

Згідно ч.3 ст. 52 цього закону сільська, селищна, міська рада може прийняти рішення про розмежування повноважень між її виконавчим комітетом, відділами, управліннями, іншими виконавчими органами ради та сільським, селищним, міським головою в межах повноважень, наданих цим Законом виконавчим органам сільських, селищних міських рад.

Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування доводяться до відома населення. На вимогу громадян їм може бути видано копію відповідних актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування. При цьому слід відзначити, що згідно з положенням ч.1 ст.21. Закону «Про інформацію» акти

органів місцевого самоврядування є основним джерелом інформації цих органів.

Чинне на теперішній час законодавство України не передбачає додаткових умов, крім публікацій, набрання чинності нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Однак законодавець зробив спробу започаткувати державну реєстрацію нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування (за аналогією нормативно-правових актів місцевих органів виконавчої влади)

Зокрема у проекті про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування» № 1313 від 10.01.2008, який внесено Президентом України, пропонується доповнити Закон статтею 59¹, в якій зазначено, що акти органів місцевого самоврядування підлягають державній реєстрації. Державну реєстрацію актів органів місцевого самоврядування мають здійснювати відповідні органи Міністерства юстиції України: обласні, міські, районні, міськрайонні.

За текстом проекту (ч. 15 пропонованої редакції статті 59) нормативно-правові акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо ними не встановлено більш пізній строк набрання чинності. Однак, згідно із наступною частиною пропонованої редакції цієї ж статті, офіційному оприлюдненню підлягають лише нормативно-правові акти, які пройшли державну реєстрацію. Копії вищезазначених актів подаються для державної реєстрації протягом п'яти робочих днів після їх прийняття і мають бути зареєстровані протягом десяти робочих днів з дня надходження,

Крім того, у проекті вимагається, щоб орган місцевого самоврядування, який прийняв відповідний акт, протягом п'яти днів від дати його підписання передавав один примірник цього акту «на паперовому носії та в електронній формі» до відповідної місцевої державної адміністрації (ч. 12 пропонованої редакції статті 59). У свою чергу, голові відповідної місцевої державної адміністрації (а у визначених випадках - Представнику Президента України в АРК) надається право протягом п'яти днів з дня отримання акту власним розпорядженням зупинити цей акт з мотивів невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до адміністративного суду із позовом про визнання цього акту незаконним. Про зупинення акту органу або посадової особи місцевого самоврядування невідкладно повідомляється орган Міністерства юстиції України, відповідальний за його реєстрацію (ч.ч. 13 і 14 пропонованої редакції цієї ж статті). Як впливає з ч. 6 передбаченої проектом нової статті 59¹, отримання такого повідомлення є підставою для відмови у державній реєстрації акту органу або посадової особи місцевого самоврядування.

З цього приводу варто зазначити, що Основний Закон України не наділяє органи виконавчої влади правом офіційно тлумачити Конституцію України та закони України чи визнавати нормативно-правові акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування незаконними або неконституційними. Виходячи з цього, позиція місцевої державної адміністрації не може вважатись

достатньою підставою для недопущення набрання чинності таким актом і відмови у його державній реєстрації до відповідного рішення суду.

На мою думку, запропоновані законодавчі зміни з цього питання не співвідносяться з вимогами ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування, ст.7 Конституції України, згідно якої визнається і гарантується місцеве самоврядування. Аналіз ч.2 ст. 144 Конституції України дає підстави вважати, що у ній йдеться про зупинення дії чинного рішення органів місцевого самоврядування (адже «зупинити» можна дії лише того акту, який уже набрав чинності і діє), а не про недопущення набрання чинності прийнятим рішенням із оскарженням його законності у суді. Зазначений конституційний механізм базується на презумпції законності рішень органів місцевого самоврядування (рішення вважаються законними, доки інше не доведено у судовому порядку). Натомість, передбачений у проекті закону механізм виходить з презумпції незаконності відповідних рішень, фактично надаючи органам виконавчої влади право не допускати набрання чинності відповідним актам доти, доки у судовому порядку не буде доведена його законність.

Такий механізм звужує зміст і обсяг конституційного права територіальної громади на місцеве самоврядування, суперечить принципу правової і організаційної самостійності місцевого самоврядування, закріпленому ст. 4 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» та містить ознаки втручання у конституційно-правову компетенцію місцевого самоврядування.

Дія нормативно-правового акта припиняється внаслідок: закінчення строку дії, якщо такий строк було визначено в його тексті, втрати ним чинності; визнання його нечинним; скасування.

Нормативно-правовий акт або окремі його положення втрачають чинність одночасно з набранням чинності актом, який припиняє чинність нормативно-правового акта (його окремих положень), якщо новоприйнятим актом не встановлено інше, але не раніше від дня набрання ним чинності. У разі коли в нормативно-правовому акті чи окремих його положеннях визначено строк його дії, після закінчення такого строку акт втрачає чинність без прийняття додаткового акта.

Нормативно-правовий акт може бути визнаний таким, що втратив чинність, повністю або в окремій частині.

Сільський, селищний, міський голова наділений своєрідним «правом вето» стосовно рішень відповідної ради. Згідно ст. 59 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» рішення сільської, селищної, міської ради, крім рішення про дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови, у п'ятиденний строк з моменту його прийняття може бути зупинено сільським, селищним, міським головою своїм розпорядженням і внесено на повторний розгляд відповідної ради з обґрунтуванням зауважень.

Рада зобов'язана у двотижневий строк повторно розглянути рішення. Якщо рада відхилила зауваження сільського, селищного, міського голови і підтвердила попереднє рішення двома третинами депутатів від загального складу ради, вони набирає чинності в порядку, встановленому Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

В роботі Харківської міської ради попередніх скликань були окремі випадки застосування міським головою «вето» до рішень міської ради. Зокрема, Харківським міським головою було призупинено та внесено на повторний розгляд ради рішення стосовно змін до Правил благоустрою (розміщення агітаційних матеріалів), а також визначення місць платного паркування (відносно Привокзального майдану).

У разі незгоди сільського, селищного, міського голови (голови районної у місті ради) з рішенням виконавчого комітету ради він може зупинити дію цього рішення своїм розпорядженням та внести це питання на розгляд відповідної ради.

Рішення виконавчого комітету ради з питань, віднесених до власної компетенції виконавчих органів ради, можуть бути скасовані відповідною радою. Наприклад, за період роботи Харківської міської ради V скликання рішеннями міської ради було скасовано близько 10 рішень виконавчого комітету з різних питань. Це перш за все питання, що стосуються містобудування, земельних відносин, оренди комунального майна, а також тарифів на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій для житлово-експлуатаційних підприємств комунальної власності територіальної громади м. Харкова

Проте органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх заміни чи припинення.

Ненормативні акти органу місцевого самоврядування є актами одноразового застосування, вичерпують свою дію фактом їхнього виконання, тому вони не можуть бути скасовані чи змінені органом місцевого самоврядування після їх виконання.

Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку.

Така правова позиція визначена рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування), в резолютивній частині якої зазначено, що «орган місцевого самоврядування має право приймати рішення, вносити до них зміни та (чи) скасовувати їх на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

Не перший рік в нашій державі йдуть дискусії щодо законодавчого врегулювання порядку прийняття та дії нормативно-правових актів.

На даний час у Верховній Раді України зареєстрований проект закону України «Про нормативно-правові акти» від 21.01.08 № 1343-1 Згідно цього

проекту до підзаконних нормативно-правових актів віднесено: рішення місцевих рад та їх виконавчих органів, рішення всеукраїнських та місцевих референдумів, розпорядження сільських, селищних, міських голів, голів районних у містах, районних, обласних рад,

В ст. 7 проекту закону України «Про нормативно-правові акти» визначається юридична сила нормативно-правового акту, також встановлюється чітка ієрархія нормативно-правових актів. Згідно ч.1 п. 11 ст.7 цього проекту рішення місцевих рад нормативного характеру приймаються на основі та на виконання Конституції і законів України, міжнародних договорів України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України і мають вищу юридичну силу, ніж акти їх виконавчих органів або відповідно розпорядження сільського, селищного, міського голови або голови районної у місті, районної, обласної ради.

До таких локальних нормативно-правових актів перш за все мають бути віднесені: Статут територіальної громади міста, Правила забудови населених пунктів, Генеральний план населених пунктів. Вони визначають місцеву специфіку діяльності та розвитку територіальних громад села, селища, міста.

Вважаю, що така пропозиція має найти підтримку органів місцевого самоврядування. Вона дасть можливість визначити чітку систему актів органів місцевого самоврядування, що в свою чергу створить належні умови для реалізації покладених на органи місцевого самоврядування повноважень.

Задихайло Д. В.¹

Органи місцевого самоврядування в регіональній політиці держави (питання правової інституціалізації).

Згідно із ст. 85 Конституції України одним із функціональних повноважень Верховної Ради України є визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики. Відповідно до ст.116 Конституції України на Кабінет Міністрів України покладено завдання здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави. В названій ст.116 Конституції України законодавець диференціює зокрема внутрішню політику держави на цілу низку її різновидів: фінансову, цінову, інвестиційну, податкову, в сферах праці і зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури тощо. І хоча регіональна політика не визначена у чинній Конституції України як окремий об'єкт конституційно-правового регулювання та одночасно окремий засіб реалізації державою своїх функцій, зміст ст.119 Конституції України, щодо завдань місцевих державних адміністрацій зокрема з виконання державних і регіональних програм соціально-економічного розвитку, забезпечення взаємодії з органами місцевого самоврядування створюють окремі фрагменти механізму реалізації такої політики

Нажаль Закон України «Про Кабінет Міністрів України» не містить категорію регіональної політики як одного з напрямів державної внутрішньої

¹ Кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри господарського права, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

політики, що має бути закріпленим в законі, що визначає організацію, повноваження і порядок діяльності Уряду України.

Разом з тим в преамбулі Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» визначено його ціль саме через засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання репресивності територій.

Нормативно-правову базу регулювання діяльності держави щодо здійснення регіональної політики складає також Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року, затверджена Постановою КМУ від 21 липня 2006 року №1001, в якій прямо визначено, що «державна регіональна політика повинна бути спрямована на створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів як основи їх динамічного розвитку та усунення значних міжрегіональних диспропорцій».

Постановою Кабінету Міністрів України від 16 травня 2007 року №750 затверджено Положення про Міністерство регіонального розвитку та будівництво України, на яке покладено функцію центрального органу виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної регіональної політики і політики у сфері будівництва архітектури та містобудування, удосконалення адміністративно-територіального устрою України В свого чергу Постановою КМУ від 23 травня 2007 року №751 затверджено Порядок підготовки, укладання та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди. Таким чином, слід констатувати, що названими нормативно-правовими актами створено певний організаційно-правовий механізм формування та реалізації державною власної регіональної політики.

Разом з тим сподівання на ефективність регіональної політики держави можуть бути обґрунтованими зокрема за умови чіткого визначення систематики складу відповідних суспільних відносин, з чітким визначенням суб'єктів, принципів та методів реалізації взаємовідносин між ними, низки типових юридичних фактів, що «включають» відповідні відносини, та арсеналу юридичних та організаційних засобів забезпечення їх ефективності.

В цьому сенсі правовий механізм регіональної політики передбачає у Законі України «Про стимулювання розвитку регіонів» визначення власне об'єкту правового регулювання - регіону, як території Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя Саме з цими суб'єктами правовідносин і зокрема Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами передбачається укладання угод щодо регіонального розвитку.

Слід зазначити, що однак, що питання регіонального розвитку вирішуються, в першу чергу, в містах через розвиток економічної, господарської діяльності на їх території, а також транспортної інфраструктури. що пов'язує основні міста - центри економічної активності та концепт рації людського капіталу у відповідних регіонах. Відтак саме відносний держави, уособленої Кабінетом Міністрів України, центральних органів виконавчої влади з однієї сторони, та міськими радами та їх виконкомами регіональних центрів і є визначальними з точки зору ефективності регіональної політики Тобто слід змінити акценти у визначенні основних типів суб'єктів названих

відносин. В цьому контексті слід зазначити, що правовий механізм взаємодії Кабінету Міністрів України і центральних органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування є розбудованим переважно на базі декларативних правових норм. Для цього достатньо звернутися, наприклад, до змісту ст.41 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», що має регулювати відносини Уряду України з органами місцевого самоврядування. Фактично, нормами названої статті передбачено лише декілька підстав для виникнення таких правовідносин, які відверто не мають суттєвого значення для розбудови цієї важливої ланки суспільних публічно-правових відносин. Адже на перший план має виходити взаємодія органів публічної влади щодо реалізації спільних інвестиційних проєктів, зокрема щодо будівництва об'єктів інфраструктури, проєктів пов'язаних з реалізацією заходів в сфері розвитку освіти, науки, охорони здоров'я, екологічної безпеки тощо. Чималу роль може зіграти таке співробітництво для залучення інноваційних іноземних інвестицій тощо.

Для ефективного розвитку цілої системи відносин, щодо регіонального розвитку в яких органи місцевого самоврядування повинні посісти чи не найважливіше місце необхідно розгорнути наукові дослідження в напрямку визначення правового змісту суспільно-політичних феноменів «державно-комунальне партнерство», «приватно-комунальне партнерство», а відтак максимально затребуваним має стати формат відносин — «державно-комунально-приватне партнерство». Адже слід констатувати, що концентрація економічної влади як наслідок українського варіанту приватизації та постприватизаційного розвитку, призвела до такого стану, коли основними дійовими особами — реальними інвесторами потенційних інвестиційних проєктів з боку приватного сектору, в першу чергу, можуть виступати регіональні олігархи. Яскравою ілюстрацією цього є будівництво спортивних споруд до Чемпіонату по футболу. Такою є реальність і її слід враховувати при формуванні відповідних правових конструкцій.

Соляник К. Є.¹

Вдосконалення адміністративної структури територіальної громади відповідно до європейських стандартів

Європейська Хартія місцевого самоврядування окреслила напрямки розвитку інституту місцевого самоврядування у країнах, що її підписали. За своїм змістом цей документ ставить на меті уніфікувати основні підходи у правовому регулюванні засад муніципальної влади при збереженні національних особливостей й територіальних традицій. Без шкоди для більш загальних законодавчих положень, ідеться в ст. 6 Хартії, органи місцевого самоврядування мають можливість визначати свої владні адміністративні структури з урахуванням місцевих, потреб і необхідності забезпечення ефективного управління.

¹ Кандидат юридичних наук, доцент, провідний науковий співробітник, НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України.

Ефективність управління передбачає здійснення, крім іншого, владних повноважень чітко злагодженими структурами, які побудовані між собою на основі підзвітності, підконтрольності та відповідальності. Приймаючи рішення, орган (а органи місцевого самоврядування в Хартії ототожнюються з представницьким органом) повинен мати можливість забезпечити його виконання й подальший контроль реалізації, створити власні механізми та процедури, що підніматимуть рівень ефективності. Відсутність у обласних і районних рад власних виконавчих органів створює умови безвідповідального менеджменту, неможливості прийняти рішення саме в інтересах територіальних громад відповідної території.

Ради регіонального рівня й місцеві державні адміністрації перебувають у досить складних взаємозв'язках, що зумовлено багатьма факторами: належність до різних підсистем публічної влади, необхідність єдиного керівництва й спільної відповідальності; бюджетно-фінансові відносини; взаємний контроль і координація дій. Різна методологія вироблення й реалізації регіональної політики цими структурами призводить до конфліктності у відносинах, й пріоритет одного органу над іншим (як правило, державної установи).

Можливість створення власних виконавчих органів зумовлена адміністративною необхідністю, про що йдеться в Хартії Без такого реформування у вітчизняній практиці залишатимуться питання складності реалізації регіональних програм й прийняття актів місцевого самоврядування обласного і районного рівнів. Коли реалізація рішення залежить від чиновника державної адміністрації, що є розпорядником бюджетних коштів, неможливо вести мову про представництво інтересів і врахування думки членів територіальних колективів.

Представницький та виконавчі органи є однією частиною цілого, оскільки їх організація та діяльність передбачає структурно-функціональну єдність. На нашу думку, норми Хартії чітко визначають організаційну основу муніципальної влади, де статус окреслюється обраною структурою. Всі інші утворення створюються як внутрішні частини цього органу, що знаходяться у відповідній ієрархії між собою. Проте адміністративна частина органу може бути досить розгалуженою й виконавчо-розпорядчі функції завжди займають основу діяльності самоврядного органу. Запровадження об'єднуючого терміну (муніципалітет) допомагатиме зберегти пріоритет і керівництво депутатського корпусу, створить єдиний у адміністративно- і цивільно-правовому статусі.

Об'єднання двох частин в одне ціле допоможе вирішити питання щодо вдосконалення та реорганізації управлінської системи. Місцева рада в такому випадку займе своє місце керівника, що надасть їй змогу спрямовувати всі інші частини. Таке встановлення позбавить зайвих перепон, адже фактично виконавчі органи знаходяться у найвищій організаційній залежності від відповідної ради, тобто підпорядковані їй: місцева рада має практично всі важелі керуючого впливу, включаючи вирішення щодо виконавчих органів установчих питань, визначення правового статусу, кадрових питань, здійснення контролюючих функцій, отримання звітності, застосування заходів відповідальності.

Єдина система управління, яка юридично отримає свою організаційну форму, допоможе визначити ті структури, які є непотрібними для сучасного розвитку. Так створення муніципалітетів може привести до зменшення кількісного складу представницького органу, переведення депутатів на професійні основи, посилення ролі сільського, селищного, міського голови, ліквідування виконавчих комітетів. Має бути проведений перерозподіл функцій між місцевою радою, відповідним головою та відділами, управліннями й іншими виконавчими органами ради.

Запровадження муніципалітетів вирішить питання щодо правового статусу сільського, селищного, міського голови. Сучасне визначення його головною посадовою особою територіальної громади є не зовсім правильним, оскільки остання не є органом місцевого самоврядування, а посада є первинною структурною ланкою органу. Не є голова і посадовою особою власне місцевої ради, виконавчого комітету, відділів, управлінь, оскільки його повноваження не є похідними від повноважень зазначених органів. Сільський, селищний, міський голова може бути лише посадовою особою муніципалітету, де структурні зв'язки підрозділів (елементів) будуть більшою мірою зумовлені цією посадою.

За муніципалітетом також мають встановлюватися повноваження, які зараз закріплюються за місцевою радою та виконавчими органами. Представницький орган з урахуванням власних можливостей, беручи до уваги питання, що вирішується, який принцип - демократизму чи професійності - має пріоритет у відповідному селі, селищі та місті, розподілить відповідні повноваження у власній системі. Особливо таке встановлення допоможе вирішити питання щодо делегованих повноважень, адже сучасна, система створює умови роз'єднання діяльності ради та її виконавчих органів, позбавляє спроможності депутатів впливати на їх здійснення прямим шляхом.

Відносини відповідальності, що мають місце в системі місцевого самоврядування, мають отримати свого належного визначення саме завдяки введенню нового поняття. Перш за все це стосується конституційно-правової та дисциплінарної відповідальності. За сучасним законодавством територіальна громада може притягнути до відповідальності лише місцеву раду або відповідного голову. Саме ці суб'єкти мають визначати напрямок діяльності всієї системи, оскільки їх функції забезпечують максимальну включеність до процесу управління. З адміністративної точки зору лише керівник має відповідати за всю діяльність органу, а в місцевому самоврядуванні і голова, як особливий структурний елемент.

Деякі аспекти забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про якість харчових продуктів

Одним із основоположних прав людини є право на інформацію. Категорія "інформація" немає однозначного тлумачення. Так, в правовому аспекті Закон України "Про інформацію" визначає її як документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі. Із лексичної точки зору поняття інформації з часом зазнає змін. Так, до середини 20-х років ХХ століття під інформацією розуміють "повідомлення і відомості", що передаються людьми усним, письмовим або іншим способом. Із середини ХХ століття інформація визначається як загально-наукове поняття. Це - сукупність даних, зафіксованих на матеріальному носії, збережених і розповсюджених у часі і в просторі. Зазначений термін також включає в себе обмін відомостями між людьми, людиною і автоматом, автоматом і автоматом; обмін сигналами в тваринному і рослинному світі; передачу ознак від клітини до клітини, від організму до організму (генетична інформація), одне із основних понять кібернетики.

Конституція України у ст. 50 гарантує право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена.

Як повідомляє прес-служба Міністерства економіки України, останнім часом на споживчий ринок країни збільшилося надходження продукції, яка містить генетично модифіковані організми (ГМО) або вироблена з їх використанням. В усьому світі пріоритетним є право споживача на повну і достовірну інформацію про товари. Стаття 15 Закону України "Про захист прав споживачів" зазначає, що споживач має право на одержання необхідної, доступної, достовірної та своєчасної інформації про продукцію, що забезпечує можливість її свідомого компетентного вибору. Уявляється, що інформація про продукцію повинна містити, в тому числі позначку про наявність у її складі генетично модифікованих компонентів. Відповідно до ст 1 Закону України "Про якість та безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини" безпека харчових продуктів - це відсутність загрози шкідливому впливу харчових продуктів, продовольчої сировини та супутніх матеріалів на організми людини. Тим самим визнається, що харчові продукти можуть бути небезпечні для громадян. Тому важливим є можливість отримання достовірної інформації про якість продукту та його склад.

Організація об'єднаних націй оголосила нинішнє столітті століттям біотехнологій. Це пов'язано з тим, що останнім часом з'явилися певні досягнення у галузі генної інженерії, які в багатьох країнах набули пріоритетне значення.

¹ Кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

У 2000 році в Монреалі (Канада) був підписаний Картахенський протокол із біобезпеки, який став першим міжнародним документом, що регламентує торговельні відносини між країнами у сфері генно-модифікованих організмів. У 2002 році Україна приєдналась до цього міжнародного документу.

Згідно ст. 2 Протоколу, кожна Сторона зобов'язана приймати необхідні правові, адміністративні та інші заходи для виконання своїх зобов'язань, передбачених в рамках Протоколу. Мова йде про розробку й прийняття відповідного законодавства, що регулює безпеку в генно-інженерній діяльності, створення адміністративних органів та наділення відповідними повноваженнями вже існуючих. Таким чином, приєднання до Картахенського протоколу для країни створює передумови для утворення національної системи біобезпеки. Угодою про Технічні бар'єри в торгівлі визнається, що в жодній країні не повинно бути заборонено вжиття заходів, необхідних для захисту її інтересів безпечності та безпосередньо не забороняється введення маркування продукції, виготовленої з ГМО, а також заходів, які є необхідними для забезпечення якості її експорту чи захисту життя або здоров'я людини, тварин чи рослин, захисту навколишнього середовища, або для запобігання шахрайським діям, на тому рівні, який така країна вважає за потрібне, за умови дотримання вимог про те, що такі заходи не повинні застосовуватися у спосіб, що являв би собою засіб свавільної або невинуватої дискримінації між країнами, де переважають такі ж умови або приховане обмеження міжнародної торгівлі та відповідати іншим положенням цієї Угоди.

За вимогами Європейського Союзу, виробники зобов'язані зазначати на пакуванні інформацію щодо використання генно-модифікованих організмів, якщо частина трансгенних інгредієнтів у продукті складає 0,9 % і більше. В Україні питання щодо маркування такої продукції вирішено аналогічним чином. Вимога етикування продукції, яка містить генно-модифіковані складові або вироблена з їх використанням встановлена в постанові Кабінету Міністрів України від 13 травня 2009 р. № 468 "Про затвердження Порядку етикування харчових продуктів, які містять генетично модифіковані організми або вироблені з їх використанням та вводяться в обіг".

Очевидно, що метою даної постанови є забезпечення права громадян України, наданих статтею 58 Конституції України. Наявність подібної інформації сприяла б забезпеченню здійснення права на безпечність продуктів харчування, яка полягає у можливості особи вільно, на власний розсуд приймати рішення щодо можливості споживання тих чи інших продуктів. Це означає, що за умови поінформованості про недоброякісність або про небезпечність (у тому числі вірогідну), або про відсутність інформації щодо безпечності чи небезпечності, особа має право в будь-який час відмовитись від вживання продуктів харчування.

Для забезпечення такого права громадянина необхідний механізм його реалізації, який полягає у створенні системи органів, що контролюють дотримання виробниками продукції вимог щодо етикування.

Аналіз чинного законодавства дає змогу серед органів, які здійснюють такий контроль назвати Кабінет Міністрів України, міністерство охорони

здоров'я України, державну санітарно-епідеміологічну службу України, державну санітарно-епідеміологічну службу України, міністерство аграрної політики України, Національну Комісію України з Кодексу Аліментаріус. Ці органи мають різні повноваження. Проте залишаються недостатньо визначеними ряд питань. По-перше, фахівці стверджують, що процедура виявлення ГМО складна. Вона передбачає порівняння зрізця продукту з визначеним зразком, тобто є спеціальні тест – системи, які дають змогу визначити якісний показник - чи є ГМО у продукті. Більш складні та дорогі аналізи - визначення кількісного складу. Для їх проведення також є спеціальні тест-системи та стандартизовані методики, які використовують усі спеціалізовані відомі лабораторії. Проте все це потребує відповідного державного фінансування. По-друге, необхідно чітко визначити порядок відбору зразків продукції для проведення експертизи, запровадити примусові заходи, в тому числі санкції, щодо виробників продукції, які не дотримуються вимог етикування, а також встановити особливості процедури розгляду звернень громадян із зазначених питань. Без законодавчого вирішення зазначених проблем, як нам уявляється, неможливо забезпечити конституційне право громадян на вільний доступ до інформації про якість харчових продуктів.

*Болдирєв С. В.*¹

Проблеми імплементації принципів європейської хартії місцевого самоврядування в конституції та Законах України

Стратегічним курсом політики України є інтеграція до європейського співтовариства, що передбачає здійснення суттєвих інституційних змін, вдосконалення системи місцевого самоврядування, гармонізацію національного законодавства відповідно до сучасних європейських стандартів.

Україною ратифіковано більшість міжнародно-правових договорів Ради Європи в сфері місцевої і регіональної демократії та здійснюється їх імплементація. Положення сучасних розробок Конгресу, таких як Європейська хартія міст, Маніфест нового урбанізму, Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування, Європейська хартія регіональної демократії, стають орієнтирами для місцевого й регіонального розвитку України.

Становлення та подальший розвиток місцевого самоврядування потребує як імплементації норм - принципів, так і впровадження самих принципів децентралізації, деконцентрації державної влади та принципу субсидіарності.

Згадані принципи є вихідними засадами створення дієвого механізму реалізації місцевого самоврядування й, водночас, чинниками ефективності функціонування та розвитку муніципальних відносин, саме вони проголошені Європейською хартією місцевого самоврядування (далі - Хартія), ратифікованою Верховною Радою України, та закладені в проєкті Європейської хартії регіональної демократії.

¹ Кандидат юридичних наук, доцент кафедри державного будівництва та місцевого самоврядування, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

Виходячи із змісту преамбули Хартії можна виділити основні принципи, на яких вона базується, зокрема:

- місцеве самоврядування становить одну з засад будь - якого демократичного ладу;
- право громадян брати участь в управлінні державними справами є загальним демократичним правом і воно безпосередньо може бути реалізоване на місцевому рівні,
- з метою забезпечення ефективного і наближеного до громадянина управління мають бути створені органи місцевого самоврядування, наділені реальною владою;
- місцеві органи влади, наділені правом прийняття владних рішень, мають бути створені демократичним шляхом, мати широку автономію по відношенню до своєї компетенції та порядку її здійснення,
- місцеві органи влади мають володіти ресурсами, достатніми для здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування;
- права територіальних громад та органів місцевого самоврядування мають бути надійно захищені.

Вище наведені принципи статті 2 Хартії в знайшли своє відтворення в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме в ст. 24, яка передбачає що, правовий статус місцевого самоврядування в Україні визначається Конституцією України, цим та іншими законами, які не повинні суперечити положенням цього Закону, правовий статус місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі, а також в Автономній Республіці Крим визначається Конституцією України та цим Законом з особливостями, передбаченими законами про міста Київ та Севастополь; органи місцевого самоврядування та їх посадові особи діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Республіці Крим - також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції.

На жаль, ситуація в Україні сьогодні складається таким чином, що дані принципи залишаються лише декларацією, і не можуть бути реалізовані в достатній мірі Про це свідчить і заява посла Європейської комісії в Україні та Білорусії Жозе Мануеля Пінту Тейнора, який, перебуваючи з візитом у місті Львові, зазначив, що Європейська хартія місцевого самоврядування сьогодні в Україні не виконується.

Враховуючи європейську практику, в Україні саме на рівні регіону повинна формуватись ефективна основа національної політики, яка передбачала б наявність представницьких і виконавчих органів, можливість приймати самостійні соціально - економічні рішення, розробляти і реалізовувати плани розвитку. Місцеве самоврядування принципово повинно будуватися «знизу вгору», об'єднуючи місцеві громади в регіони, делегуючи регіональній владі повноваження на здійснення політичних функцій з представництва в центральних органах.

Саме за таким принципом здійснюється реформа управління в європейських державах, а регіональне та місцеве самоврядування визнається одним із пріоритетів у розвитку Європейського Союзу. Таке самоврядування ґрунтується на трьох основних принципах: субсидіарності, солідарності та доповнюваності.

Найважливішим серед них є принцип субсидіарності. Суть його полягає в тому, що компетенція у державі розподіляється так, щоб проблеми вирішувалися на тому рівні, де вони виникають. За інших рівних умов перевага надається нижчим, а не вищим органам влади. Пріоритет належить інститутів, який знаходиться найближче до громадянина, а отже і найлегше ним контролюється.

Для України цікавим є ще один аспект регіоналізації - децентралізація владних повноважень зі збереженням унітарного державного устрою. Запровадження такого типу відносин передбачало б перерозподіл компетенцій, владного навантаження, системи бюджетного і міжбюджетного фінансування.

Адекватний розподіл повноважень між центром і областями тільки сприяв би розвитку держави в цілому, особливо враховуючи потенційну можливість приєднатися в майбутньому до європейських стандартів.

Сьогодні існує нагальна потреба у зміні чинної в Україні системи й структури органів місцевого самоврядування та перерозподілі повноважень і ресурсів на користь місцевих громад. Для цього потрібне здійснення повно-масштабних реформ місцевого самоврядування й адміністративно-територіального устрою.

У наших сусідів - у Польщі та Словаччині - місцеве самоврядування вже практично реформовано. Результати реформування цієї системи не змусили себе довго чекати: життя місцевих громад, помітно поліпшується, а громадяни все впевненіше беруть на себе відповідальність за стан справ у своїх населених пунктах. Тож сьогодні там дедалі більше розмірковують над ширшим запровадженням у життя норм прямої демократії, коли до прийняття рішень місцевого значення залучаються всі члени місцевої громади, а не лише їхні представники в радах.

Це лише деякі кроки по реформуванню місцевого самоврядування в Україні, які можуть наблизити даний інститут до європейських стандартів і значною мірою сприяти втіленню принципів Хартії в реальне життя

Величко В. О.¹

Реформування органів виконавчої влади як умова євроінтеграції України

Важливою умовою євроінтеграції України є реорганізація структури та підвищення ефективності роботи органів виконавчої влади. Ці реформи необхідно проводити оперативним, а не розтягувати на роки, тобто змінити головні управлінські системи та відносини, що пов'язані з основними робочими

¹ Кандидат юридичних наук, доцент кафедри державного будівництва та місцевого самоврядування, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

процесами. Зазначена концепція має багато спільного з тотальним управлінням якістю роботи державних органів: групова робота, систематична інформація від громадськості, управління процесами, прийняття рішень на підставі фактів і таке інше. Значна роль у цьому відводиться керівникам, які повинні безпосередньо займатися відповідними змінами.

Основну увагу слід приділяти переосмисленню та перебудові таких важливих елементів системи виконавчої влади як структура, управлінські процеси, механізм прийняття рішень, інформаційні системи, управління персоналом, мотивація та стимулювання. Важливо також здійснювати всі ці зміни поступово та ретельно їх готувати.

Процеси реформування мають багато аспектів, оскільки вони впливають на соціальний розвиток суспільства та місце у ньому державного механізму. Серед них можна окреслити основні якісні показники ефективності роботи державних органів влади:

- якість управлінських рішень,
 - прозорість та відкритість роботи,
 - спрямованість діяльності на задоволення потреб громадян,
 - рівень координації та взаємозв'язків між окремими елементами виконавчої влади;
- використання інформаційних технологій та оперативність конкретних рішень.

Проблема підвищення ефективності роботи державного апарату актуальна у всіх країнах світу. У США, наприклад, була розроблена модель створення соціально орієнтованого уряду шляхом покращення культури роботи державних службовців, систем аналізу, планування та управління роботою, з метою спрямування всієї діяльності органів виконавчої влади на задоволення потреб та законних інтересів громадян. Основою ж цих змін повинні бути нове бачення проблем суспільства та відповідні цінності.

У країнах європейського Союзу значне розповсюдження отримала модель комплексного аналізу якості роботи державних органів, що базується на досвіді відомих корпорацій. Розроблена «Європейським фондом за якість управління», вона ґрунтується на визначених принципах, які можна застосовувати як у роботі приватних підприємств та організацій, так і в роботі органів виконавчої влади.

Згідно з цією моделлю визначають критерії, які дозволяють досить ґрунтовно оцінити роботу виконавчої влади, підвищення ефективності якої починається з виявлення основних симптомів та показників, що говорять про недоліки та слабкі місця у державному управлінні. Це можуть бути фінансова криза, неефективне функціонування державних органів, дефіцит кваліфікованих службовців, зниження довіри до органів виконавчої влади і таке інше. Деякі вчені називають цей етап як «визначення дефіцитів в управлінській діяльності».

Під час наступного етапу необхідно виявити основні причини згаданих недоліків та «дефіцитів». На заключному ж етапі визначаються шляхи та методи підвищення ефективності роботи органів виконавчої влади, наприклад, використання у їх роботі відповідних стандартів.

Стандартизація охоплює різноманітні аспекти діяльності, але основними напрямками є такі:

- стандарти послуг, які надають органи виконавчої влади громадянам та організаціям;
- стандарти управління та документообороту;
- стандарти підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців,
- стандарти етичного поведіння державних та муніципальних керівників і службовців.

Воднік В.Д.¹

Роль референдумів у місцевому самоврядуванні

Одним із найвизначніших інститутів демократії, який дає змогу населенню безпосередньо вирішувати актуальні питання держави й суспільства, є референдум. Роль і значення його в системі інститутів демократії визначаються наступним:

1) шляхом референдуму народ безпосередньо є верховним законодавцем, що санкціонує найважливіші загальнообов'язкові правові норми для всіх державних органів, посадових осіб і громадян,

2) референдуми сприяють подальшому розвитку правосвідомості народу. Закони мають відбивати не тільки назрілі потреби економічного розвитку, але й відповідати політичним, правовим і моральним поглядам і переконанням народу. Закони, прийняті народним голосуванням, будуть повніше відбивати ступінь політичної зрілості й культури народу;

3) референдуми є однією з найважливіших форм виявлення й розвитку громадської думки. Позитивна громадська думка, яка сформувалася навколо даного законопроекту, надає нормативному акту високий авторитет і створює моральні стимули й гарантії для його добровільного й сумлінного виконання громадянами;

4) референдуми сприяють найбільш повному здійсненню соціальної функції народу - громадського контролю за діяльністю вищих і місцевих представницьких органів, підвищенню відповідальності депутатів перед виборцями. Оскільки на референдумах дається імперативна громадська оцінка законопроектів, це зобов'язує депутатів удосконалювати свою законотворчу, нормотворчу діяльність;

5) інститут референдуму сприяє розвитку суспільного інтересу народу до державних і суспільних справ, посиленню впливу й діяння громадян на політичне, господарське й культурне життя країни, тому що з цих питань насамперед будуть проводитися народні голосування.

Особливості місцевого референдуму як політичного інституту обумовлені масштабом питань, що становлять його предмет, а, отже, і наслідків прийнятих рішень. Важливо, що підходи до законодавчого регулювання його

¹ Кандидат філософських наук, доцент кафедри соціології і політології, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

функціонування у різних країнах не є однаковими як за обсягами, так і за змістом. Тим не менше, загальна схема аналізу місцевого та загальнонаціонального референдумів є подібною. Подібність положень, що визначають порядок організації та проведення місцевих референдумів у різних країнах, є менш очевидною порівняно з регулюванням національного референдуму. Наприклад, Кіпр, Латвія, Литва не дозволяють проведення місцевих референдумів; в Данії консультативний місцевий референдум може бути проведений лише на основі спеціального закону; в Литві на рівні муніципалітетів можуть проводитись народні опитування.

Концепція способів законодавчого регулювання місцевого референдуму є тривірневою та передбачає наявність: конституційних положень; національних законів про місцеві референдуми та включення відповідного регулювання до інших нормативно-правових актів загальнонаціонального значення; спеціального регулювання на місцевому рівні. Зазвичай порядок організації та проведення місцевих референдумів визначається нормативними актами центральних органів виконавчої влади або органами місцевого (регіонального) самоврядування. Тим не менше, конституційне закріплення має місце у Бельгії, Болгарії, Франції, Угорщині, Італії, Люксембурзі, Польщі, Португалії. Конституційне регулювання може зводитись до визначення загальних принципів, спільних для референдумів усіх рівнів (наприклад Греція, Латвія, Литва), або містити конкретні положення, що стосуються виключно місцевого голосування (наприклад в Італії Конституція регулює питання регіонального референдуму). Поширення набуло законодавче закріплення можливості проведення референдуму на місцевому рівні (Естонія, Ірландія, Мальта, Швеція; у Бельгії положення Конституції стосуються виключно місцевого референдуму; в Іспанії положення стосовно референдуму містяться в Статутах автономії, також існує спеціальний закон, що передбачає проведення місцевих референдумів; в Нідерландах до 2004-го року існував Тимчасовий закон про референдум). Можливим є непряме закріплення можливості проведення місцевого референдуму в основному законі (наприклад у Чехії глава Конституції «Про основні права та свободи» містить непрямі вказівки на наявність інституту народного голосування на місцевому рівні). Враховуючи комплексний характер інституту референдуму, положення, що стосуються місцевого народного голосування, можуть міститися у різних національних законах: про місцеві адміністрації (наприклад Ірландія), про місцеві ради (наприклад Мальта), про муніципалітети (наприклад Фінляндія) тощо Крім того, можливим є прийняття окремого закону, предметом регулювання якого є місцевий референдум (Польща). Що стосується прийняття місцевих актів, то така практика, в основному, поширена у державах із федеративним устроєм та виходить із принципу врахування місцевої специфіки певної адміністративно-територіальної одиниці.

Поширеною практикою (навіть у країнах, де проведення референдуму регулюється на конституційному рівні) є прийняття так званого «імплементатійного» законодавства, що регулює порядок оприлюднення рішень місцевих референдумів та надання їм юридичної сили. Таке законодавче регулювання має місце в Болгарії, Чехії, Франції, Угорщині, Люксембурзі,

Польщі, Португалії, в Іспанії існують регіональні положення імплементації рішень референдумів.

У державах з федеративним устроєм правила регулювання місцевих та регіональних референдумів досить часто покладаються на суб'єктів федерації (за умови, що національне законодавство дозволяє проведення таких референдумів). Так, наприклад, в Австрії такий порядок закріплений в Конституції, в Італії Конституція передбачає прийняття регіональних статутів, які визначають, що положення про референдуми мають міститися в регіональних законодавчих актах та адміністративних рішеннях, а також містять положення про проведення місцевих референдумів.

Спеціальні положення щодо організації та проведення місцевих референдумів можуть прийматися на місцевому рівні в унітарних державах: наприклад, в Угорщині законодавство окреслює загальні принципи, а деталі розкриваються в актах місцевого самоврядування; місцеві, провінційні та регіональні органи влади в Естонії та Нідерландах приймають положення про референдуми.

Якщо положення, що регулюють порядок проведення місцевого референдуму, виносяться на народне голосування, дискусійною може виявитися їх конституційна природа, а не зміст. Тим не менше, більшість конституцій, до яких включені положення щодо порядку проведення місцевих та регіональних референдумів, не містять норм щодо зміни такого порядку. Винятком є Італія, де питання про перегляд норм регулювання референдумів може бути винесене на референдум як національного, так і регіонального рівня.

Законодавче закріплення місцевого референдуму можливе на трьох рівнях: конституційному, національного законодавства та місцевих актів. Вибір способу регулювання залежить від розподілу повноважень між національним, регіональним та місцевим рівнями управління в державі, а також від об'єктивних вимог політичного процесу.

Узагальнений теоретичний підхід про можливість проведення народного голосування на місцевому рівні не дає точної відповіді про конкретні моделі такого референдуму. Законодавство європейських країн передбачає можливість проведення регіонального, локального або обох типів референдуму. Положення стосовно референдумів як на місцевому, так і на національному рівнях, містить законодавство Болгарії, Угорщині та Швеції

Специфіка функціонування інституту місцевого референдуму у деяких державах, взагалі, та особливості його предметного поля, зокрема, залежать від особливостей політичної системи, зокрема - від форми правління.

Досвід проведення місцевих референдумів в європейських країнах може бути використаний при реформуванні місцевого самоврядування в Україні.

Проблеми реформування адміністративно-територіального устрою України в аспекті сучасного європейського досвіду

На сьогодні адміністративно-територіальний устрій України представляє собою чотирисступеневу систему організації одиниць адміністративно-територіального поділу країни, які наділені державою відповідними повноваженнями у сфері державного управління або самоуправління. Наразі вирішення питань адміністративно-територіального устрою регулюється Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими законами, а також Положенням про порядок вирішення питань адміністративно-територіального строю України затвердженим Указом Президії Верховної Ради УРСР від 12.03.1981 року, в частині, що не суперечить Конституції України. Таке положення призводить до певних ускладнень в регулюванні дуже актуальних відносин, що, в свою чергу, негативно позначається на інших аспектах державотворення. Питання адміністративно-територіального устрою тісно пов'язані з питаннями бюджетного, податкового, земельного законодавства, законодавства про місцеве самоврядування. Оптимальне використання ряду норм цих галузей законодавства можливе за умов взаємоузгодженого концептуального підходу відносно вирішення питань адміністративно-територіального устрою.

На сьогодні в нашій країні зберігається в цілому радянська система адміністративно-територіального поділу. В той же час з 1991 року спостерігається тенденція до збільшення кількості адміністративно-територіальних одиниць на фоні зменшення чисельності їх жителів та загальної демографічної кризи. Тому можна виділити основні проблеми, що існують у сфері адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування. По-перше, це розташування на території міст інших міст, а також сіл, селищ як окремих адміністративно-територіальних одиниць. Крім того, існування населених пунктів — анклавів Це створює дуже серйозну проблему розмежування самоврядних прав різних територіальних громад, що співіснують у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці. По-друге, відсутність в багатьох випадках визначених меж адміністративно-територіальних одиниць або становлення значної частини меж таких одиниць без урахування місцевих природних, історичних та інших чинників, перспектив розвитку регіонів, громад та населених пунктів. А це породжує постійні компетенційні спори між органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування щодо права власності на землю, власність, податків тощо. По-третє, надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць на низовому рівні. Має місце динаміка збільшення кількості сільських рад при зменшенні чисельності сільського населення та кількості сіл. В таких радах відсутня належна матеріальна-фінансова основа для виконання власних та делегованих повноважень, майже всі вони знаходяться на

¹ Кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри конституційного, муніципального і міжнародного права, юридичний факультет, Харківський національний університет імені В.Н.Каразіна.

дотації держави. По-четверте, відсутність необхідної правової бази для чіткого розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування і розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування різного рівня, що має наслідком дублювання функцій та панування безвідповідальності. Й останнє, недостатність кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, потреба в суттєвій перебудові системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ і організацій. Вищезазвані проблеми обумовлюють необхідність реформування місцевого самоврядування в нашій країні. Але це реформування нерозривно пов'язане з пошуком оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою. На нашу думку, неефективність місцевого самоврядування є наслідком нинішнього адміністративно-територіального устрою.

Приєднання України до Європейської хартії місцевого самоврядування стало важливим кроком на шляху становлення і розвитку місцевого самоврядування в нашій країні. Саме принципи хартії стали підґрунтям для проведення реформ місцевого самоврядування в багатьох європейських країнах. Так, досить стійкою тенденцією є укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, скорочення числа місцевих органів влади, створення різних регіональних форм управління. Ці процеси спрямовані на формування достатньої територіальної, демографічної та матеріально-територіальної бази для утримання сучасних комунальних та інших муніципальних служб. Радикальні заходи до зменшення числа комун були застосовані в Італії, Бельгії, Данії, ФРН, Польщі. Такі заходи необхідні для більш якісного і раціонального надання населенню спектру муніципальних послуг (вартість послуг зростає при зменшенні кількості жителів, яким вони надаються). Регіоналізація, територіальна децентралізація влади та поділ повноважень між різними органами місцевого самоврядування стали головними завданнями реформування територіального устрою в унітарних країнах Центральної та Східної Європи. Майже у всіх колишніх соціалістичних країнах економічна, політична та функціональна трансформація основних рівнів самоврядування стала головним питанням - попередній субнаціональний рівень або взагалі припинив існування (у Чехії), або обсяг їх функцій значно скоротився (у Угорщині), або був трансформований (у Польщі) і знаходить відповідне відображення у реформуванні адміністративно-територіального устрою цих країн. Як свідчить досвід європейських країн, реформування систем адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування не може бути розведено в часі. Для проведення реформи адміністративно-територіального устрою необхідно ухвалити низку нормативно-правових актів, зокрема закони - «Про внесення змін до Конституції України», «Про територіальний устрій України», «Про місцеве самоврядування в Україні» тощо. Уявляється, що трансформація адміністративно-територіального устрою в Україні сприятиме формуванню потужних територіальних громад, спроможних виконувати як власні, так і делеговані державою функції, створенню умов для поліпшення життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від

місяця проживання, забезпеченню просторово-часової рівно доступності всіх громадян до ресурсів розвитку людського потенціалу, включаючи весь комплекс соціально-культурних закладів, ефективному використанню природного, економічного, трудового, наукового та іншого потенціалу територій.

Третьяк В. В.¹

Громадські слухання, як форма участі громадян у місцевому самоврядуванні

Будь-яку сучасну розвинену демократичну державу вже неможливо уявити без такого комплексного та багатогранного явища як місцеве самоврядування. Чим більше прогресує у своєму розвитку держава та суспільство, тим значущою є роль місцевого самоврядування. Як свідчить досвід європейських країн (Польщі, Румунії, Словаччини, Болгарії та ін), значною мірою їх успішний розвиток обумовлений активною співпрацею органів влади з місцевими громадами для вирішення проблем місцевого рівня. Така співпраця є наслідком розвинутої демократичної системи місцевого самоврядування, де територіальна громада має право та реальну здатність своєю безпосередньою участю впливати на процес ухвалення та реалізації рішень місцевою владою і активно їм користується.

Громадські слухання є однією з найпоширеніших форм залучення територіальної громади до участі у місцевому самоврядуванні, формування основних напрямків розвитку території в країнах Європейського союзу. Врахування ефективного досвіду європейських країн має сприятливо вплинути на подальший розвиток та вдосконалення форм участі громадян у місцевому самоврядуванні в нашій країні.

Гак, у нагоді може статись позитивний досвід Німеччини, який полягає у громадських законодавчих ініціативах - праві населення винести питання на громадське обговорення, який дуже добре себе зарекомендував. Рішення, прийняті за результатами таких обговорень, обов'язкові для реагування відповідними структурами, створеними при органах державної влади, безумовно, впровадження іноземного досвіду потребує якісного перегляду та реформування законодавчої бази, розробки та прийняття нових нормативно-правових актів.

На сьогодні громадські слухання, як форма безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні, знайшли своє втілення у діючому законодавстві, а саме у ст.13 Закону України «Про місцеве самоврядування», а вже з урахуванням особливостей територіальних громад, на місцевому рівні, досить детально відображені в статутах територіальних громад багатьох міст України, Практика свідчить, що останнім часом багато ініціатив відносно проведення громадських слухань, які надходять до місцевих органів влади, не знаходять свого практичного втілення.

¹ Головний спеціаліст контрольно-аналітичного відділу, Департамент діловодства, Харківська міська рада.

Причини, що це породжують, різноманітні. У деяких випадках ініціатори, представники громади, не завжди прагнуть досягти кінцевої мети громадських слухань, яка полягає у залученні найбільшої кількості населення того чи іншого регіону до вирішення найбільш болючих для суспільства питань та пошуку шляхів для їх подолання, а лише намагаються, завдяки їм, привернути увагу громади до власних вузько-політичних інтересів, які можуть не співпадати зі стратегією діяльності органів державної влади або місцевого самоврядування, що діють на даній території. Але іноді, навіть намагаючись привернути увагу місцевої влади до дійсно актуальних для територіальної громади проблем, які можливо було б вирішити спільними зусиллями, ініціатори не завжди пам'ятають про те, що організація та проведення громадських слухань — це дуже складний поетапний процес кропіткої роботи, який потребує дуже уважного ставлення до його підготовки.

У цьому можна переконатись на прикладі Харківської міської ради. Так відповідно до п.18 Положення «Про громадські слухання в м. Харкові», що є додатком до Статуту територіальної громади м. Харкова підписні листи з підписами на підтримку ініціативи щодо проведення загальноміських громадських слухань подаються секретареві ради не пізніше 14 днів з дня надання йому повідомлення про проведення громадських слухань, але якщо протягом установленого терміну ініціатори не зібрали необхідної кількості підтримуючих підписів, ініціатива щодо проведення громадських слухань вважається такою, що не відбулася.

Секретар міської ради може перевірити дотримання порядку формування ініціативної групи, збирання підтримуючих підписів та повноти заповнення підписних листів, і у випадку їх порушення мотивовано відмовити ініціаторам в проведенні реєстрації. Тому не маючи достатнього організаційного підґрунтя та не знайшовши підтримки широкого загалу, ініціативи відносно проведення громадських слухань вмирають ще на стадії підготовки. З п'яти повідомлень про ініціативу з проведення загальноміських громадських слухань, що надійшли до Харківської міської ради протягом 2009 року, жодна не була реалізована саме через недостатньо якісну підготовку матеріалів, що подаються на розгляд та не дотримання ініціаторами усіх вимог щодо їх організації та проведення.

Проблема полягає у тому, що ті суб'єкти місцевого самоврядування, які мають потенціальну можливість організувати та провести громадські слухання дійсно з актуальних питань, на належному рівні та у межах чинного законодавств, реально її не реалізують. Члени територіальної громади недостатньо поінформовані та зневірені у можливості власними діями вплинути на соціально-політичні, соціально-економічні та інші процеси, що протікають на даній території. Суспільство знаходиться у депресивному стані.

Залучення громадян до активного суспільного, політичного, економічного життя, зокрема і через громадські слухання, сприятиме пошуку інноваційних форм та методів розв'язання існуючих суспільних проблем, адекватних викликам часу, та створить передумови для формування дієздатного місцевого самоврядування, яке неможливе без посилення ролі його первинного суб'єкту -

територіальної громади, що має стати запорукою зміцнення засад громадянського суспільства та розвитку демократії.

Чернеженко О. М.¹

Поняття та система форм здійснення місцевого самоврядування в Швейцарії

Структура місцевого управління і система органів місцевого самоврядування залежить, перш за все, від адміністративно-територіального устрою країни. Для федеративних держав притаманний трирівневий поділ: перший рівень - федеральний, другий - суб'єкти федерації і третій - місцевий. Швейцарія, як країна, що є федеративною парламентською республікою, має три територіальні рівні: конфедерація, кантони, громади.

На відміну від більшості країн Швейцарія не має уніфікованої системи місцевого самоврядування, оскільки практично в кожному кантоні є своя система місцевого управління, яка базується на трьох складових: референдум (пряма демократія), місцевий парламент, виконавчі органи.

Однією з характерних рис місцевого самоврядування є демократизм. Найважливішими установами демократії є референдум та виборча система, через які відбувається прямий зв'язок між громадянським суспільством та державою. Інститути прямої демократії в Швейцарії (референдум та право народної ініціативи) є основними, взаємодоповнюючими інструментами, що дозволяють народу та суб'єктам федерації (кантонам) найбільш ефективно та напряду брати участь у здійсненні державної влади, а також у прийнятті важливих для держави та суспільства рішень. Пряма демократія як ефективний інструмент реалізації інтересів соціальних груп населення вимагає від федеральної влади шукати компромісні рішення з кантонами і народом на основі консенсусу. Ця функція референдуму значно сприяє покращенню якості законодавчої діяльності парламенту.

У Конституції Швейцарії немає положень, які б безпосередньо врегульовували здійснення прямої демократії на місцевому рівні. Тому унормування форм і процедур локальної демократії визначено в кантональному законодавстві, насамперед, у конституціях кантонів. Відповідно до зазначених актів на рівні кантонів існує декілька інститутів прямої демократії. У більшості кантонів закріплена проміжна (неповна) форма прямої демократії з парламентською системою, при цьому члени парламенту вибираються згідно з принципом пропорційного представництва. Лише в двох кантонах (Аппенцель-Іннерроден і Гларус) рішення приймаються народними зборами, що свідчить про існування системи прямої участі всіх виборців кантону або місцевості в затвердженні деяких законів і виборах офіційних осіб.

Конституційний референдум має обов'язковий характер, тобто будь-які зміни до конституцій кантонів мають прийматися лише шляхом референдуму. У Швейцарії кількість осіб, необхідна для підтримки проведення референдуму, не є однаковою і залежить від чисельності електорату. Для ініціювання

¹ Помічник посла Швейцарії в Україні

конституційного референдуму в різних кантонах необхідна різна кількість голосів: від 1 до 15 тис. У більшості кантонів повний або частковий перегляд конституції кантону можливий за громадською ініціативою. Винятком є кантони Юра та Во, в яких ініціатором конституційного референдуму є місцевий парламент, а також Тичино, де така ініціатива може йти від парламенту чи уряду. На громадському рівні референдуми проводяться лише в тих кантонах, де це унормовано у виборчому законодавстві. Але жодна конституційна зміна не може бути проведена в кантонах без схвалення на загальнонаціональному рівні. Це запобіжний захід, завдяки якому великі регіони не можуть домінувати над маленькими.

Референдум проводиться за вимогою кантонів. Згідно з конституцією вісім кантонів можуть вимагати проведення референдуму з прийнятого федерального закону чи іншого акту, передбаченого Конституцією.

Проведення законодавчого референдуму можливе в усіх кантонах, хоча й у різних формах. У деяких кантонах існує практика обов'язкових референдумів, у яких усі нові закони повинні виноситися на народне голосування (без подачі вимог з підписами); в інших - використовуються факультативні референдуми, у яких кількість необхідних підписів з вимогами і терміни їх збору - різні (від 300 тис. підписів упродовж 90 днів у кантоні Урі до 12 тис. підписів упродовж 40 днів у кантоні Во).

Народ має право відхилити на референдумі будь-який прийнятий парламентом закон. Для проведення такого референдуму потрібно зібрати підписи 50 тисяч тих із 7,5 мільйона мешканців країни, які мають право голосу. Будь-яка акція з проведення подібних референдумів має назву «ініціатива». Але, як правило, на референдумах відхиляють лише три відсотки прийнятих парламентом законів (законотворчість тут має свою специфіку).

Народні ініціативи у Швейцарії поділяються на законодавчі та адміністративні. Законодавчі передбачають внесення поправок або доповнень до чинних законів. Адміністративні ініціативи спрямовані на вирішення місцевих проблем (наприклад, на будівництво певних інфраструктурних об'єктів).

За наявності таких механізмів прямої демократії народу Швейцарії доводиться щонайменше 4-5 разів на рік голосувати на загальнонаціональних референдумах та ще частіше - на місцевих. Але завдяки праву на народну ініціативу й референдуми швейцарський народ може прямо впливати на політичне життя країни. Мета системи прямої демократії якраз і полягає в тому, щоб громадяни почувалися відповідальними за майбутнє своєї країни. Тому й політика уряду тримає під постійною увагою народні волевиявлення.

Основні напрямки євроінтеграційної політики України у сфері місцевого самоврядування

Останнім часом розвиток української держави пов'язується з процесами інтеграції до європейського простору, що передбачає зміни в національній економіці, правовій політиці та організації влади. У процесі еволюції розбудови державності європейських країн утворилися усталені спільні традиції, які знайшли відображення в ряді міжнародних правових актів. Такі традиції були сприйняті окремими країнами, що перебувають на етапі становлення, в тому числі і Україною, і імплементуються в якості керівних стандартів її розвитку. Процес такої імплементації одержав загальнозживану назву «інтеграція», яка показує, що досвід європейських країн має стати керівним у подальшому розвитку України.

«Інтеграція» як соціальна категорія є процесом нарощування тісних зв'язків між об'єктами, окремими регіонами, країнами, континентами, сприйняття існуючих у певній місцевості ознак становлення та розвитку. Тобто інтеграційні процеси тягнуть за собою становлення певної нової цілісності. Збереженню ж окремих самобутніх традицій та особливостей розвитку сприяють кордони між країнами, які по суті не лише розділяють їх між собою, але й утворюють штучні перепони економічної, соціальної, правової інтеграції.

Особливі стандарти склалися в сфері розвитку місцевого самоврядування, яке в європейських країнах, має давню історію. Становлення місцевого самоврядування в цих країнах відбувалося в умовах політичної стабільності та зростання, що підтверджує аксеологічний характер їх здобутків, які мають застосовуватись в інших країнах, що прагнуть до входження в європейське співтовариство..

Основним напрямком євроінтеграції є удосконалення національного законодавства у напрямку імплементації вироблених в Європі стандартів розвитку. Такі стандарти являють собою свого роду принципи, що покладені в основу розбудови системи місцевого самоврядування і до яких слід віднести: (а) самостійність вирішення населенням усіх питань місцевого значення; (б) організаційну відокремленість місцевого самоврядування в системі управління суспільством та державою; (в) багатоманітність організаційних форм здійснення місцевого самоврядування; (г) співрозмірність повноважень місцевого самоврядування матеріально-фінансовим ресурсам тощо.

Запровадження таких стандартів відбувається паралельно з укладенням високих стандартів життя населення, додержанням принципу гуманізму, соціальної та правової захищеності населення.

Важливим стандартом європейського зразка, яких має враховуватись національним досвідом є територіальна інтеграція. Протягом проведення реформування різних галузей господарства в Україні постійно виникають питання щодо утримання цілісності її простору під час реструктуризації.

¹ Кандидат юридичних наук, асистент кафедри державного будівництва та місцевого самоврядування, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

Науковці пропонують проводити територіальну інтеграцію у двох напрямках: по-перше, інтеграцію складу та структури країни, зміни неформальних та нормативних територій (це передбачає інтенсивність процесів торгівлі, капітообігу, створення спільних просторів для цього тощо), по-друге, інтеграцію змісту та форм, зв'язків та стосунків взаємодії з європейськими країнами (утворення оновленої системи органів управління на муніципальному рівні, оформлення повноважень, запровадження різних форм міждержавної взаємодії тощо).

Крім того, важливі стандарти місцевого самоврядування торкаються соціально-економічної сфери. Вироблені стандарти з цих питань містяться в таких міжнародних документах, як Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (1966 рік), Європейська соціальна Хартія (1996 рік), Хартія економічних прав та обов'язків держав (1974 рік) та ін.

В той же час, політика на місцевому рівні багато в чому визначається з центру, оскільки саме центральні органи правомочні регулювати питання євроінтеграції та задавати темпи розвитку.

З позицій укріплення процесів європейської інтеграції, політика центральних органів управління, на наш погляд, має бути націлена на: 1) забезпечення економічного розвитку в регіонах, оскільки без зростання економіки, такі процеси будуть марними; 2) попередження та усунення випадків нераціонального переміщення ресурсів, зокрема і раціоналізація міграційних процесів та перетікання капіталів; 3) реструктуризацію та адаптацію промисловості; 4) забезпечення гарантування більшої фінансової незалежності регіонів від центра, розширення прав регіонів у сфері податкової та бюджетної політики.

У зв'язку з цим слід назвати такі першочергові напрямки євроінтеграційної політики: 1) розвиток правової та інституційної бази (завершення створення правової основи, яка б чітко регулювала взаємовідносини державної влади та муніципальної; спрямованість на утворення інтеграційних форм просторової організації взаємодії між різними органами на території України та за її кордоном); 2) розвиток інвестиційної діяльності (функціонування транспортних сполучень, телекомунікаційних зв'язків, енергетичної системи; виділення фінансових ресурсів на проведення реструктуризації, наукові дослідження, удосконалення державного механізму; визначення з напрямками пріоритетного фінансування таких об'єктів, які сприяють інтеграції); 3) орієнтація державних структур на посилення однорідності та інтегрованості правового, політичного та економічного просторів країни (посилення фінансової системи - бюджетної, банківської, фіскальної; регулювання тарифних показників, які мають соціальне значення, особливо в сфері надання комунальних послуг, транспортування, перевезення тощо; раціоналізація використання природних ресурсів; забезпечення зовнішньоекономічної безпеки регіонів); 4) удосконалення договірних взаємовідносин. Договірною базою відносин Україна - ЄС є Угода про партнерство й співробітництво (14 червня 1994 року), яка стала основою діалогу між двома сторонами у всіх сферах. Угода доповнилася галузевими угодами, такими як Угода між ЄСУС і урядом України про торгівлю сталеливарними виробами (15 липня 1997 року), Угода про співробітництво

між урядом України і Євратомом у галузі ядерної безпеки (23 липня 1999 року) тощо. Важливими документами ЄС відносно України стали План дій відносно України від 6 грудня 1996 року, загальна стратегія ЄС відносно України (грудень 1999 року) тощо. Однак на сучасному етапі здійснення європейської інтеграції бачиться необхідність розроблення та укладення нових угод, зокрема, запозичивши досвід Туреччини щодо укладення угоди про митне сполучення.

У той же час слід відзначити, що в Україні намітився певний прогрес у розробці та імплементації основних механізмів забезпечення євроінтеграційної політики - гармонізується законодавство, розробляються освітні, організаційні, правові основи наближення українського суспільства до європейських стандартів.

Богачова Л. Л.¹

Судовий контроль за законністю актів Органів місцевого самоврядування

Відповідно до ч.2 ст.19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. У межах закону органи місцевого самоврядування мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу (ст.4 Європейської Хартії місцевого самоврядування, ст.140 Конституції України, ст.2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), 3 питань здійснення повноважень органів виконавчої влади органи місцевого самоврядування підконтрольні відповідним органам виконавчої влади (ст. 143 Конституції України, п.2 ст.16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»),

Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають нормативно-правові акти у формі рішень, які є обов'язковими до виконання на відповідній території (ст. 144 Конституції України, ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») ². У процесі правотворчості місцеві ради досить часто припускають порушення закону і прав громадян, керуючись міркуваннями господарської та іншої доцільності та протиставляючи місцеві інтереси загальнодержавним. І хоча статус органів місцевого самоврядування не передбачає їх підпорядкованості органам державної влади, останні повинні реагувати на порушення законності органами місцевого самоврядування і вживати необхідних заходів. Конституцією України (ч.2 ст.144) і Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч.10 ст.59) передбачений судовий контроль за законністю актів цього рівня: рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності

¹ Кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії держави і права. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

² Регламент Харківської міської ради конкретизує, що рішеннями міської ради можуть затверджуватися і такі нормативні документи, як положення, порядок, інструкція, правила (ст.28).

Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду. Право внесення подання або протесту на рішення місцевих рад з питань їх невідповідності Конституції чи законам України має прокурор. Протест прокурора приноситься до органу, який видав цей акт і зупиняє його дію. Прокурору надається право звернутися із заявою до суду про визнання акта незаконним, і подача такої заяви зупиняє його дію (ч. 1,3,4 ст.21 Закону України «Про прокуратуру»). Однак право прокурора оскаржувати до суду рішення органів місцевого самоврядування не є абсолютним, оскільки у Конституції України закріплено, що її норми є нормами прямої дії, а звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, як і право на оскарження в суді рішень органів місцевого самоврядування гарантується безпосередньо на підставі Конституції України кожному (ч.3 ст. 8, ч.2 ст. 55).

У зв'язку з оспоруванням у судовому порядку законності актів місцевого самоврядування особливого значення набуває питання про співвідношення їх юридичної сили з юридичною силою актів органів державної влади. Аналіз законодавчих положень щодо самостійності та незалежності місцевого самоврядування дозволяє зробити висновок про пріоритет актів місцевого самоврядування, що видаються в межах компетенції відповідного органу місцевого самоврядування, над актами будь-якого органу виконавчої влади. Рішення місцевих рад повинні відповідати тільки приписам Конституції та законів України. Якщо такі рішення були прийняті в рамках делегованих радам повноважень по предметах відання органів державної влади, вони не можуть суперечити актам вищої юридичної сили (у тому числі підзаконним).

У практиці вирішення спорів про визнання незаконними актів місцевого самоврядування виникає проблема розмежування підсудності адміністративних судів і судів загальної юрисдикції. Кодекс адміністративного судочинства України встановлює, що завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади і органів місцевого самоврядування (ст.2). Адміністративні суди розглядають справи щодо законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування (п.1 ст.171). В той же час визнання незаконними рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб є одним із способів захисту цивільних прав та інтересів суб'єктів (ст.16 Цивільного Кодексу України) і здійснюється судами загальної юрисдикції (ст.3, 15 Цивільного процесуального кодексу України). Підставою для такого позову є прийняття незаконних рішень органами місцевого самоврядування, які призвели до заподіяння шкоди особі.

Принцип гласності вимагає своєчасної інформованості населення територіальної громади про діяльність органів місцевого самоврядування, у тому числі про допущені ними порушення закону. Резолютивна частина постанови суду про визнання нормативно-правового акта незаконним або таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, і про визнання його нечинним невідкладно публікується відповідачем у виданні, в якому його

було офіційно оприлюднено, після набрання постановою законної сили (п.11 ст. 171 Кодексу адміністративного судочинства України).

Визнання актів органів місцевого самоврядування незаконними в судовому порядку не позбавляє ці органи права за власною ініціативою або ініціативою інших зацікавлених осіб змінити чи скасувати прийняті ними акти (у тому числі і з мотивів невідповідності Конституції чи законам України). Конституційний Суд України у своєму рішенні від 16.04.2009 р. №7-рп/2009 (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) роз'яснив, що право органів місцевого самоврядування на зміну та скасування власних рішень впливає із конституційного повноваження органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення шляхом прийняття рішень, що є обов'язковими до виконання на відповідній території, оскільки вони є суб'єктами правотворчості, яка передбачає право формування приписів, їх зміну, доповнення чи скасування. Проте органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення. Це є гарантією стабільності суспільних відносин між органами місцевого самоврядування і громадянами, породжує у громадян впевненість у тому, що їхнє існуюче становище не буде погіршене прийняттям більш пізнього рішення.

Отже, акти місцевого самоврядування здатні бути дієвим засобом вирішення питань місцевого значення, але за умови їхньої відповідності конституції і законам України, інтересам територіальної громади, правам і свободам людини і громадянина. Забезпечення такої умови має стати предметом особливої уваги як судових органів, так і посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Марченко О. О.¹

Повноваження судів при винесенні рішень щодо контролю за правомірністю актів органів держави та місцевого самоврядування

В умовах запровадження адміністративної юстиції в Україні особливою актуальністю набуває вирішення питання про межі та ступінь втручання суду в діяльність підконтрольних йому суб'єктів. Ефективність захисту прав та інтересів як фізичних, так і юридичних осіб, який здійснюють адміністративні суди, пояснюється насамперед тим, що ці суди повинні не лише надавати оцінку управлінській діяльності з точки зору її відповідності вимогам закону, а й вказувати у своїх рішеннях, яким саме шляхом має бути відновлено порушене право. Так, відповідно до ст. 163 Кодексу адміністративного судочинства України (далі - КАС України) резолютивна частина постанови в адміністративній справі повинна містити висновок суду про задоволення

¹ Асистент кафедри адміністративного права, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

адміністративного позову або про відмову в його задоволенні, висновок суду по суті вимог, а також висновок щодо правових наслідків ухваленого рішення.

Згідно зі ст. 158 КАС України суд під час здійснення адміністративного судочинства може приймати два види рішень. Судове рішення, яким суд вирішує спір по суті, викладається у формі постанови; рішення ж, яким суд зупиняє чи закриває провадження, залишає позовну заяву без розгляду або приймає рішення щодо інших процесуальних дій, клопотань, викладається у формі ухвали.

КАС України надає чітко визначений перелік питань, які вирішує суд при прийнятті постанови:

- 1) чи мали місце обставини, якими обґрунтовувались вимоги та заперечення, та якими доказами вони підтверджуються;
- 2) чи є інші фактичні дані (пропущення строку, звернення до суду тощо), які мають значення для вирішення справи, та докази на їх підтвердження;
- 3) яку правову норму належить застосувати до цих правовідносин;
- 4) чи належить задовольнити позовні вимоги або відмовити в їх задоволенні;
- 5) як розподілити між сторонами судові витрати;
- 6) чи є підстави допустити негайне виконання постанови;
- 7) чи є підстави для скасування заходів забезпечення адміністративного позову.

Окремо укладаються ухвали з питань: залишення позовної заяви без руху або її повернення; відкриття провадження в адміністративній справі; об'єднання та роз'єднання справ; передачі справи до іншого адміністративного суду; забезпечення позову; зупинення чи закриття провадження у справі; залишення позовної заяви без розгляду, а також з інших процесуальних питань, розв'язання яких є необхідним для розгляду і вирішення справи. Слід також зазначити, що суд, виявивши під час розгляду справи порушення закону, може постановити окрему ухвалу і направити її відповідним суб'єктам владних повноважень для вжиття заходів щодо усунення причин та умов, що сприяли порушенню закону. Про вжиті заходи суд повідомляється не пізніше одного місяця після надходження окремої ухвали. У разі необхідності суд може постановити окрему ухвалу про наявність підстав для розгляду питання щодо притягнення до відповідальності осіб, рішення, дії чи бездіяльність яких визнаються протиправними.

Стаття 162 КАС України визначає повноваження суду при вирішенні адміністративної справи по суті. Відповідно до положень цієї статті суд може задовольнити адміністративний позов повністю або частково чи відмовити в його задоволенні повністю або частково. У разі задоволення позову суд може прийняти постанову про:

- 1) визнання протиправними рішення суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень, дій чи бездіяльності і про скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень, про поворот виконання цього рішення чи окремих його положень із зазначенням способу його здійснення;
- 2) зобов'язання відповідача вчинити певні дії;
- 3) зобов'язання відповідача утриматися від вчинення певних дій;

- 4) стягнення з відповідача коштів;
- 5) тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян;
- 6) примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян;
- 7) примусове видворення іноземця чи особи без громадянства за межі України;
- 8) визнання наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень.

Разом з тим, суд може прийняти й іншу постанову, яка б гарантувала дотримання прав, свобод, інтересів людини і громадянина.

Слід також зазначити, що адміністративний суд відповідно до ст. 117 КАС України може відповідною ухвалою зупинити дію оскаржуваного рішення чи його окремих положень ще до винесення судом рішення по суті справи. Але суд застосовуватиме ці заходи тільки у випадках, коли існує очевидна небезпека заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача, або захист цих справ, свобод та інтересів стане неможливим без вжиття таких заходів, або для їх відновлення необхідно буде докласти значних зусиль та витрат, а також якщо очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень. Ухвалу про вжиття таких заходів постановляє суд першої інстанції, а якщо розпочато апеляційне провадження, то таку ухвалу може постановити й суд апеляційної інстанції. Після цього ухвала негайно надсилається до суб'єкта владних повноважень, що прийняв рішення, та є обов'язковою для виконання.

У зв'язку з вище викладеним постає питання: чи не порушується таким чином принцип розподілу влади? Адже адміністративний суд, який, наприклад, приймає постанову про скасування рішення суб'єкта владних повноважень або про поворот виконання цього рішення чи окремих його положень, фактично втручається в управлінську сферу діяльності. Для того, щоб відповісти на це питання, необхідно визначити, яке завдання покликане виконувати адміністративне судочинство в нашій країні.

Відповідно до положень ст. 2 КАС України головним завданням адміністративного судочинства в Україні є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових чи службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Таким чином, адміністративні суди повинні забезпечувати права громадян шляхом перевірки законності діяльності органів публічної влади та посадових осіб, а не її доцільності. Контроль за доцільністю дій та рішень суб'єктів владних повноважень не входить до компетенції адміністративних судів та виходить за межі завдання адміністративного судочинства. Саме тому законодавство не передбачає можливості здійснення з боку адміністративних судів перевірки функціональної ефективності управлінської діяльності, інакше був би порушений принцип розподілу влади.

Проблеми судового захисту прав місцевого самоврядування

Згідно зі ст. 11 Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої 15 липня 1997 р., «органи місцевого самоврядування мають право використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування, які утілені в конституції чи національному законодавстві». Таке формулювання має місце в тексті Хартії, викладеному українською мовою. А от в російському тексті Хартії вказано, що органи місцевого самоврядування повинні мати право саме на судовий захист. Така позиція законодавця викликає занепокоєння, оскільки неавтентичність текстів призводить до неправильного сприйняття положень Хартії і відповідно до неправильного розуміння нормативних засад захисту прав місцевого самоврядування, що визначені європейською спільнотою.

З метою втілення європейських стандартів місцевого самоврядування в українську практику було закріплено у ст. 145 Конституції України положення про те, що права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку. Згідно зі ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування здійснюється, зокрема, на принципі судового захисту прав місцевого самоврядування.

Але ст. 30 ЦПК передбачає, що сторонами можуть бути тільки фізична, юридична особа або держава. Так само і в ч. 2, 3 ст. 50 КАС визначено, що позивачем в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень, а відповідачем є суб'єкт владних повноважень, якщо інше не встановлено цим Кодексом. У результаті аналізу цих статей можемо зробити висновок, що процесуальне законодавство прямо не передбачає, що територіальна громада може виступати у суді як сторона. До того ж, КАС та ЦПК не допускають застосування аналогії процесуального закону.

Слід звернути увагу, що статті 168 та 169 ЦК передбачають можливість участі в цивільних відносинах АРК та територіальних громад, які відповідно до ст. 16 ЦК можуть звернутися за захистом своїх порушених прав та інтересів до суду. Згідно зі ст. 172 ЦК територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції. Територіальна громада має бути стороною в цивільних процесуальних правовідносинах, наприклад, по спорах щодо землі або щодо іншого майна, яке перебуває в комунальній власності територіальної громади. Такі справи мають вирішуватися в загальних судах відповідно до положень ЦПК. На підтвердження можна навести такий приклад з судової практики. У цивільній справі № 2-230/2009, розглянутій 27 січня 2009 р. Вознесенським міськрайонним судом Миколаївської області, одним із співвідповідачів у

¹ Кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування.

позовній заяві про визнання права власності на земельну ділянку було вказано територіальну громаду, оскільки відповідно до статей 80, 83 Земельного кодексу України власником земель в межах сіл, селищ та міст є територіальна громада відповідної адміністративно-територіальної одиниці, яка реалізує право власника через органи місцевого самоврядування. Представником інтересів територіальної громади була Вознесенська міська рада, що діяла в процесі через свого представника на підставі ч. 1 ст. 38 ЦПК.

На жаль, законодавство не уточнює статус територіальної громади, хоча в науці існує дискусія з приводу цього: одні вчені вважають її юридичною особою, інші - особливим суб'єктом цивільного права. Більш обґрунтованою є остання точка зору, оскільки у територіальній громаді відсутня така невід'ємна ознака юридичної особи, як організаційна єдність. Саме тому в ЦПК слід окремо передбачити, що стороною в цивільному процесі може бути також територіальна громада.

Територіальна громада в особі органів місцевого самоврядування є учасником цивільних процесуальних правовідносин і у справах окремого провадження на підставі статей 269-273 ЦПК, присвячених розгляду справ про передачу безхазяйної нерухомої речі у комунальну власність, та статей 274-278 ЦПК, присвячених розгляду справ про визнання спадщини відумерлою.

У ч. 3 ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що відмова в реєстрації статуту територіальної громади може бути оскаржена в судовому порядку. У цьому разі позивачем буде територіальна громада, а відповідна рада буде виступати на захист її інтересів у суді. Така справа буде вирішуватися в адміністративному суді згідно з КАС.

Відповідно до п. 4 ст. 38 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить, зокрема, звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Згідно з п. 15 ч. 4 ст. 42 зазначеного Закону сільський, селищний, міський голова звертається до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів.

З цих положень можемо зробити висновок, що органами та особами, які виступатимуть на захист прав та інтересів територіальної громади буде не лише відповідна рада, а й виконавчий комітет відповідної ради, а також сільський, селищний або міський голова. Справи, у яких стороною буде територіальна громада, можуть розглядатися як у порядку цивільного, так і адміністративного судочинства. Але сторонами може бути не тільки територіальна громада, а також сам орган місцевого самоврядування як суб'єкт владних повноважень і тільки в адміністративному процесі.

Особливо гострою та актуальною залишається проблема представництва інтересів територіальної громади у разі, коли сама територіальна громада бажає оскаржити дії чи рішення органу або особи, які її зазвичай представляють у

цивільних, цивільних процесуальних та інших правовідносинах, тобто коли виникає конфлікт між інтересами територіальної громади і реальними діями органів місцевого самоврядування, зокрема, при хаотичній забудові міста чи розпродажу землі в парках та інших земель загального користування. На нашу думку, представником територіальної громади в суді в такому випадку може бути будь-який член територіальної громади або певна громадська організація, чи будь-яка ініціативна група, яких не задовольняють рішення відповідних органів. Проте це не буде представництво в процесуальному сенсі, адже суть представництва зводиться до того, що в основі відносин між тим, кого представляють, і представником лежить домовленість. А в цьому разі представником інтересів громади буде особа або група осіб, які входять до складу цієї громади.

Для того, щоб така ідея захисту прав територіальної громади в суді будь-яким її членом стала реальністю, потрібно закріпити на рівні закону, а також на рівні статуту територіальної громади таке право, а також положення про те, у чому саме може полягати порушення прав територіальної громади і умови, за яких може бути подана позовна заява (документи, підтримка інших членів громади тощо).

Таким чином, суттєвим кроком у реформуванні місцевого самоврядування в контексті адаптації українського законодавства до європейських правових стандартів стало закріплення на рівні Конституції України можливості судового захисту прав місцевого самоврядування. Перш за все, це стосується захисту прав територіальної громади, від імені якої виступають представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування, а також посадові особи місцевого самоврядування в особі відповідного голови. Проте, суттєвою прогалиною адміністративного та цивільного процесуального законодавства є відсутність у ст. 30 ЦПК та ст. 50 КАС положення про те, що сторонами в процесі, окрім фізичних, юридичних осіб та держави, можуть бути також відповідні територіальні громади, права яких порушені, невизнані чи оспорені, а ще й самі органи місцевого самоврядування. Закріплення таких норм стало б додатковою гарантією реалізації прав місцевого самоврядування на судовий захист.

Остапенко О. Г.¹

Остапенко П. М.²

Проблеми розмежування компетенції міських та районних в місті рад

В умовах проведення муніципальної реформи постала проблема визначення правового статусу районних в місті рад. Так, згідно з ч. 2 ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно

¹ Кандидат юридичних наук, доцент кафедри економічної теорії та права, Харківський національний автомобільно-дорожній університет.

² Заступник голови Московської районної ради, м. Харків.

до вказаного Закону можуть утворюватися районні в місті ради¹. На жаль, сьогодні практика функціонування таких рад, зокрема, у м. Харкові, пов'язана з відсутністю відповідного нормативно-правового акту, який би закріплював статус районних в місті рад. Зазначені органи функціонують на підставі актів, прийнятих ще на початку 90-х років.

Отже, у зв'язку з таким певною мірою «невизначеним» статусом районних в місті рад та існуючою проблемою матеріально-фінансової основи їх функціонування і виникає необхідність наукового вирішення зазначеної проблеми, що і є метою зазначеної статті.

Сьогодні у зв'язку з необхідністю вирішення проблеми ефективності функціонування районних в місті рад виникає потреба у розмежуванні компетенції (а не лише повноважень) зазначених органів і міських рад, що не знайшло комплексного вияву в наукових правових джерелах.

У правових джерелах існує чимало тлумачень поняття «компетенція», але традиційними її елементами вступають предмети відання й повноваження. Цілком слушною є позиція Б.М. Лазарева, що не можна визначити саме повноваження, не вказавши, що має робити орган управління у певній сфері життя суспільства; якщо ж немає предметності у визначенні останнього, то, по суті, немає і його самого². Таким чином, предмети відання і повноваження служать складовими елементами компетенції й тісно між собою пов'язані, оскільки без предмета відання не існує суспільних відносин, на які поширюється вплив певного владного суб'єкта, а в разі відсутності повноважень є лише суспільні відносини, а впливу немає.

Саме тому ми вважаємо за доцільне говорити про проблему розмежування компетенції міських та районних у місті рад, оскільки поділу потребують не лише повноваження, але й предмети відання.

Оскільки компетенція завжди пов'язується з галуззю суспільних відносин, у якій діє суб'єкт, першим її складовим елементом, зміст якого необхідно визначити, є предмети відання. П.М. Любченко до предметів відання органів самоврядування відносить: 1) комунальну власність; 2) комплексний соціально-економічний і культурний розвиток території; 3) формування, затвердження й виконання бюджету, встановлення і скасування місцевих податків і зборів; 4) підприємництво, створення й ліквідацію комунальних підприємств, організацій, установ, контроль за їх діяльністю; 5) будівництво, утримання й використання житлового фонду, нежилых помешкань; 6) організацію транспортного обслуговування населення; 7) утримання доріг, вулиць, залізничних переїздів; 8) утилізацію й переробку побутових відходів; 9) охорону довкілля; 10) правопорядок і безпеку, створення й утримання міліції; 11) інші питання місцевого значення, не виключені з їх відання і не віднесені до відання інших органів самоврядування й органів державної влади³.

Предмети відання, як правило, закріплюються у законодавстві в нормах, присвячених компетенції чи правам та обов'язкам, де перелічуються відповідні

¹ Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 трав. 1997 р. // Відом. Верхов. Ради України. - 1997. - № 24. - Ст. 170.

² Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки / Б.М. Лазарев. - М.: Юрид. лит., 1988. - с. 241.

³ Любченко П.М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування. - Х.: Модель всесвіту, 2001. - с. 48.

сфери життєдіяльності й указуються повноваження чи відповідні права й обов'язки щодо них. Виходячи з необхідності розмежування предметів відання міської та районної в місті рад, ми вважаємо, що до спільних предметів відання слід віднести: 1) соціально-економічний і культурний розвиток відповідної території; 2) благоустрій території в межах дії органу; 3) соціальний захист громадян; 4) розгляд звернень громадян та їх прийом. Виключно до відання міської ради належать: 1) комунальна власність; 2) формування, затвердження й виконання бюджету, встановлення і скасування місцевих податків і зборів; 3) підприємництво, створення й ліквідація комунальних підприємств, організацій, установ, контроль за їх діяльністю; 4) будівництво, утримання й використання житлового фонду, нежилых помешкань; 5) організація транспортного обслуговування населення; 6) утримання доріг, вулиць, залізничних переїздів; 7) утилізація й переробка побутових відходів; 9) охорона довкілля; 10) правопорядок і безпека, створення й утримання міліції; 11) інші питання місцевого значення, не виключені з їх відання і не віднесені до відання інших органів самоврядування й органів державної влади.

До структури компетенції входять і повноваження, яке визначається як вид і міра владного впливу посадової особи на заінтересованого учасника правових відносин з метою задоволення його законного інтересу, досягнення певного соціально-корисного результату¹.

У зв'язку з встановленням спільних предметів відання міських та районних в місті рад, виникає потреба у розмежуванні повноважень в межах цих сфер життєдіяльності. Стаття 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» районні в місті ради у містах з районним поділом створюються за рішенням територіальної громади міста або міської ради. Отже, виходячи з предметів відання та встановлених законом власних повноважень місцевих рад, рішенням міської ради або територіальної громади необхідно встановити перелік власних та делегованих повноважень районних у місті рад. Згідно із положеннями Конституції та вказаного закону до повноважень місцевих рад належить надання дозволу на створення органів самоорганізації населення за ініціативою жителів із наділенням цих органів частиною власної компетенції, фінансів, майна. Тому, слухною бачиться нам, зокрема, наступна пропозиція В.В. Кравченко та Н.В. Кравченко про розмежування повноважень міської і районних в місті рад щодо питань створення й діяльності органів самоорганізації населення. Міська рада (її виконавчі органи): 1) затверджує загальний порядок надання дозволу на створення органів самоорганізації населення; 2) визначає загальноміську схему цих органів; 3) надає їм методичну допомогу; 4) координує діяльність районних у місті рад щодо створення органів самоорганізації; 5) організує обмін досвідом роботи цих органів.

Районна в місті рада (її виконавчі органи): 1) затверджує Типове положення про орган самоорганізації населення; 2) надає дозвіл на його створення; 3) затверджує Положення про орган самоорганізації населення; 4) затверджує Методичні рекомендації щодо порядку легалізації органів самоорганізації району; 5) наділяє орган самоорганізації делегованими

¹ Русско-украинский словарь терминов по теории государства и права / Под общ. ред. Н.И.Панова Х.: Укр. юрид. академия, 1993. - с. 92.

повноваженнями; 6) вирішує питання щодо дострокового припинення повноважень органу; 7) реєструє орган самоорганізації населення; 8) надає організаційну і правову допомогу по створенню, легалізації й діяльності цього органу; 9) організує навчання керівників і секретарів органів самоорганізації населення; 10) здійснює фінансовий контроль за їх діяльністю¹.

Крім питання розмежування компетенцій міських та районних в місті рад, нагальною залишається проблема матеріально-фінансової основи районних в місті рад, оскільки обсяг повноважень і ефективність їх здійснення залежать, в тому числі, й від фінансової забезпеченості їх належної реалізації. На жаль, сьогодні районні в місті рад залишаються лише «гвинтиками» в системі органів місцевого самоврядування, оскільки на практиці вони лише приймають рішення щодо передачі коштів, виділених міською радою для реалізації того чи іншого повноваження.

Оскільки місцеве самоврядування та його органи знаходяться найближче до громадян, які мешкають на відповідній території, вони можуть швидко, конкретно, практично і просто з організаційної позиції і з найменшими витратами вирішити значну частину питань, що виникають. При розмежуванні предметів відання, необхідно керуватися принципом субсидіарності, суть якого полягає у тому, що система визначення питань місцевого значення повинна будуватись знизу, управлінські повноваження можуть передаватись органам державної виконавчої влади чи органам самоврядування іншого рівня тільки у випадках, коли вони можуть бути вирішені ними краще. Тільки члени громади можуть найбільш повно сформулювати свої потреби, установити, які фінансові ресурси для цього необхідно залучити². Ці критерії можна використовувати за аналогією і при визначенні компетенції районних у місті рад, оскільки вони ближчі до громадян порівняно з міськими радами і розв'язання найбільш гострих місцевих проблем найкраще може здійснюватися саме ними.

*Клімова Г. П.*³

Проблеми реалізації повноважень місцевого самоврядування в Україні

У кінці 90-х рр. XX ст. в Україні згідно з Конституцією 1996 р. розпочалися державно-правові перетворення, які стосувалися багатьох сфер державного та суспільного життя. Важливою складовою таких перетворень стала муніципальна реформа, мета якої полягає у створенні повноцінного місцевого самоврядування, що є важливою ознакою демократичної правової держави.

Місцеве самоврядування - це гармонійна діяльність територіальної громади, ради та її виконавчого комітету. Розвиток системи місцевого

¹ Закон України «Про органи самоорганізації населення»: наук.-практ. коментар / За ред. В.В. Кравченка. - К.: Атіка-Н, 2003.-с. 25-27.

² Любченко П.М. Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. - Х., 1998. - с. 82-83.

³ Доктор філософських наук, професор кафедри соціології та політології, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

самоврядування передбачає суттєві зміни всіх її елементів та характеру відносин між ними та державою, регламентованих відповідною законодавчою базою. Недосконалість цієї бази, невідповідність європейським стандартам є основними перешкодами реалізації органами місцевого самоврядування своїх повноважень.

Система конституційно-правових засад місцевого самоврядування, яка склалася в Україні на сьогодні, визначена Конституцією, Європейською хартією місцевого самоврядування та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Вона покликана забезпечити функціонування дієздатного, ефективного місцевого самоврядування, що є окремою формою народовладдя та водночас інструментом задоволення потреб населення України. Та, на жаль, аналіз функціонування місцевого самоврядування в Україні свідчить про те, що задекларовані засади не завжди реалізуються на практиці, що визначає актуальність проблеми реалізації повноважень місцевого самоврядування.

Розвиток в Україні місцевого самоврядування відбувається згідно з державним курсом інтеграції у Європу. У науковій літературі з цього приводу неодноразово наголошувалося, що «політика місцевого і регіонального розвитку має базуватися на загально визначених європейських стандартах і засадах: децентралізації державного управління, деконцентрації владних повноважень, партнерстві і кооперації зусиль місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, концентрації і раціональному використанні ресурсного забезпечення, субсидарності щодо надання державних і громадських послуг населенню»¹.

Це зумовлює необхідність гармонізації законодавства України із законодавством країн — членів ЄС, а також реалізації в Україні принципів, вироблених практикою функціонування місцевого самоврядування в цих державах. Ці принципи у найповнішому вигляді знайшли своє відображення в Європейській хартії місцевого самоврядування, проблеми з реалізацією норм якої в Україні виникли відразу ж після ратифікації її Верховною Радою України. Ціла низка принципів хартії не реалізуються в Україні, а деякі з них суперечать конституційним засадам місцевого самоврядування, передбачених національним законодавством. Насамперед це стосується обласних та районних рад, в яких ускладнена, а в деяких випадках і неможлива реалізація конституційних засад місцевого самоврядування через його відсутність на обласному та районному рівнях.

Ці проблеми вже вирішені в багатьох європейських державах. У Польщі, наприклад, існують три види місцевих громад: «самоврядна громада» (існує в межах гміни), «локальна самоврядна громада» (у межах повіту) і «регіональна самоврядна громада» (у межах воєводства). Хоча один мешканець є членом кожної з перелічених видів громад, між ними, однак, немає жодної залежності чи підпорядкованості.

Україна задекларувала перехід до побудови якісно нових відносин владарювання. Мова йде про перебудову відносин влади й управління на основі

¹ Пухтинський М. нова парадигма місцевого і регіонального розвитку / М. Пухтинський, А. Толстоухов // Муніципальний рух: новий етап розвитку. - с. 77.

застосування нових для України підходів, які ґрунтуються на демократичній традиції країн Західної Європи. Та реально впровадити в життя ці принципи ще не вдалося, оскільки на Заході і в Україні існує «різне розуміння проблем місцевої демократії»¹. Існуюча модель територіальної організації влади в Україні реалізується через систему політичного та економічного двовладдя»: діють призначені з центру державні адміністрації й обрані населенням місцеві органи влади. Фактично штучно створено соціально шкідливу ситуацію конкуренції, коли обидві структури змагаються за і без того обмежені фінансові ресурси, за контроль над власністю. Водночас існують проблеми реалізації засад місцевого самоврядування, зокрема пов'язані: а) зі становленням територіальних громад; б) недосконалістю адміністративно-територіального устрою України; в) декларативністю місцевого самоврядування на регіональному рівні; г) конкуренцією компетенції місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; г) забезпеченням матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування².

Існуюча в Україні модель місцевого самоврядування унеможливило реалізацію багатьох принципів місцевого самоврядування, вироблених практикою західноєвропейських держав (зокрема таких як субсидіарність, самостійність у вирішенні питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, свободи ініціативи в межах закону). Відхід же від цієї моделі тягне за собою зміни не лише у сфері місцевого самоврядування. Як слушно стверджує А. Матвієнко: «Зміні підлягає сама глибоко порочна система організації влади»³.

На наш погляд, передумовою впровадження в життя задекларованих засад місцевого самоврядування є перебудова системи організації влади й управління на дійсно демократичних засадах, що неминуче приведе до зміни існуючої моделі місцевого самоврядування. Найважливішим завданням у цьому плані є децентралізація влади, яку до сьогодні майже не вдалося здійснити необхідною мірою. На існуючі в Україні проблеми щодо децентралізації влади вказав і Конгрес місцевих і регіональних влад Європи у Рекомендації 102 (2001 р.), в якій, зокрема, зазначалося, що окремі політичні сили в Україні все ще проти будь-якої реформи, спрямованої на децентралізацію державної влади на основі принципу субсидіарності.

В основі побудови нової моделі організації влади й управління, на наш погляд, має лежати гармонізація інтересів держави, регіону, територіальної громади та особи. Державу і місцеве самоврядування повинні об'єднувати інтереси особи, для задоволення потреб якої і функціонують держава та місцеве самоврядування. Це створить передумови для реалізації принципу субсидіарності, оскільки повноваження органів публічної влади в такому разі повинні розподілятися «знизу - доверху» з урахуванням того, на якому рівні їх здійснення найоптимальніше забезпечить потреби населення.

¹ Апт А. Чи буде самоврядування в Україні європейським? // Віче. - 1998. - № 10 (79). - с. 51.

² Бориславська О. Конституційно-правові засади місцевого самоврядування в Україні: проблеми реалізації: Вісник. -Л., -2003.-е. 14.

³ Матвієнко А. Змін потребує сама система організації влади // Віче. - 2002. - № 9 (126). - с. 25.

Перехід до такої моделі організації влади й управління повинен здійснюватися шляхом передачі значної частини управлінських функцій безпосередньо на місця: в територіальні громади та органи місцевого самоврядування регіонального рівня, яким повинна бути надана законодавча можливість створювати власні виконавчі органи. Водночас з перерозподілом повноважень повинен здійснюватися перерозподіл ресурсів між центром і органами місцевого самоврядування на користь останніх.

Надзвичайно важливим є комплексний підхід до законодавчого забезпечення місцевого самоврядування, що передбачає формування системи його конституційно-правових засад: 1) пріоритету прав і свобод людини при здійсненні місцевого самоврядування; 2) оптимального поєднання форм безпосередньої і представницької демократії у здійсненні місцевого самоврядування; 3) виборності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами; 5) організаційно-правової та матеріально-фінансової самостійності місцевою самоврядування; 6) законності; 7) гласності; 8) субсидіарності у наданні громадських послуг; 9) балансу та гармонізації інтересів місцевого самоврядування та держави; 10) повсюдності місцевого самоврядування; 11) поєднання колегіальності з відповідальністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування за свою діяльність; 12) відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед органами державної виконавчої влади за здійснення їх делегованих повноважень; 13) державної підтримки місцевого самоврядування; 14) гарантованості місцевого самоврядування; 15) судового захисту прав місцевого самоврядування. Реалізація цих принципів зробить можливим для місцевих громад на практиці реалізувати місцеве самоврядування, під яким розуміють право і реальну можливість громад регулювати та управляти значною частиною державних справ у межах, визначених законом, на підставі власної відповідальності та на благо власного населення.

Гончаренко В. Д.¹

Історико-правові аспекти місцевого самоврядування в Україні

1. Накопичений за період існування Української незалежної держави досвід правового регулювання організації та діяльності органів місцевого самоврядування свідчить про нагальну потребу подальшого його удосконалення. З цією метою вкрай актуально вивчати не тільки зарубіжне законодавство про місцеве самоврядування, але й правовий досвід з даної проблематики, накопичений в українських губерніях у другій половині XIX - на початку XX ст.

2. У 1865-1870 рр. у шести лівобережних і південних українських губерніях, які входили до складу Російської імперії (Харківська, Полтавська, Чернігівська, Херсонська, Катеринославська, Таврійська), були запроваджені органи земського самоврядування. У Російській імперії земська реформа була

¹ Доктор юридичних наук, професор, завідувачий кафедри історії держави і права, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

проведена з метою пристосування управління на місцях до потреб капіталістичного розвитку країни. Головною ідеєю земської реформи, яка була законодавчо закріплена у «Положенні про губернські та повітові установи» від 1 січня 1864 р., була ідея самостійності цих установ, їх самофінансування. В основі зазначеного Положення лежала так звана суспільно-господарська теорія самоврядування, що базувалася на принципі повної самостійності земств. Нове «Положення про земські установи» було прийняте 12 червня 1890 р. В основі цього нормативно-правового акту лежала державницька теорія, яка дещо заперечувала правомірність протиставлення державних і місцевих справ і розглядала земські установи як державні органи, яким доручалися певні галузі місцевого господарства, при збереженні за урядовою владою як нагляду за земськими установами, так і права втручання у їх справи.

3. Незважаючи на дії органів влади, котрі були спрямовані на певні обмеження самостійності земських установ, вони мали чималі успіхи у вирішенні багатьох віднесених до їх відання питань народної освіти, охорони здоров'я, санітарного благополуччя, влаштування богаділень і будинків для інвалідів, місцевої торгівлі і промисловості, облаштування місцевих шляхів, земської пошти, будівлі церков, організації продовольчої та ветеринарної справ, проведенні цінних статистичних і економічних досліджень тощо.

4. Згідно законодавства, земські установи функціонували на рівні повітів і губерній і були виборними. Вони склалися з розпорядчих органів - повітових і губернських зібрань і виконавчих органів - повітових і губернських управ. Порядок формування земських установ детально регламентувався законодавством і містив дуже дієвий спосіб, який полягав у тому, що члени губернських земських зібрань (губернські земські гласні) обиралися на повітових земських зібраннях із розрахунку один губернський гласний на шість повітових гласних. Повітові ж земські гласні обиралися населенням повіту на трьох виборчих з'їздах (куріях). Тим самим знімалося питання можливих протиріч між повітовими і губернськими земськими установами. Гласні губернських земських зібрань були добре обізнані з повітовими справами, що слугувало належному вирішенню місцевих питань. Зазначений порядок формування губернських земських зібрань може бути врахований в сучасних умовах під час пошуку оптимальної моделі побудови органів місцевого самоврядування в Україні. Має право на існування пропозиція щодо формування обласних рад шляхом обрання їх депутатів районними радами з числа депутатів цих рад. До речі, у Міжнародному пакті про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р. говориться тільки про загальне і рівне виборче право і не згадується про пряме виборче право.

Історичні традиції місцевого самоврядування в Україні і вимоги часу

В умовах, коли Україна інтегрується в Європу, особливого значення набувають ті інститути її громадянського суспільства, які подібні до європейських і мають давню вітчизняну традицію. Таким інститутом є місцеве самоврядування. Як один із різновидів самоврядування, місцеве самоврядування являє собою вид соціального управління, який заснований на самоорганізації (самостійне здійснення організаційних дій), саморегулюванні (самостійне установаження норм, правил поведінки) і самодіяльності (самостійної діяльності по прийняттю рішень і їх реалізації) учасників суспільних відносин. Отже, коріння місцевого самоврядування перебуває в одній з форм організації людського співжиття, коли певний колектив облаштовує власні справи, самостійно приймає норми і рішення з питань своєї життєдіяльності; є одночасно суб'єктом і об'єктом управління.

В Україні існує наступність самоврядної традиції, яка виражається у європейському баченні ролі місцевого самоврядування. Однак національна самоврядна традиція є дискретною, що пов'язано з драматичними перепіттями розвитку власної державності.

Самоврядування на території України, як і будь-якої країни, склалося в період родового ладу. В умовах первісного ладу публічна влада здійснювалася самим населенням через загальні збори членів роду (тут управління і самоврядування фактично збігалося). З виникненням держави на зміну самоврядуванню прийшло управління: державний апарат зосередив у своїх руках владу, використовуючи її з метою керування справами суспільства. Але самоврядування не зникло, а набуло локального характеру; «пішло» у визначені структури і сфери життя (далекі від центру) - селянські громади, робочі артілі.

У середні століття воно проявилось у самоврядуванні міст (магдебурзьке право); у козацькому самоврядуванні (Запорізька Січ), у новий час - у земському самоврядуванні тощо, тобто самоврядування набуло певних форм в залежності від того, які колективи його здійснювали. Саме ці ретроспективні форми самоврядування на території України сформували і зберегли основи національної самоврядної традиції.

Згідно концепції місцевого самоврядування за магдебурзьким правом, що формувалося поступово у XV-XVI ст. в українських містах, міста управлялися виборними магістратами; право вирішувати місцеві (адміністративні і судові) питання здобули представницькі органи - ради, обрані з міщан, котрі мали ценз «осілости», тобто проживали у цьому місті постійно. Обрання до місцевих рад (основних органів місцевого самоврядування) було щорічним у визначений день. Рекомендувалося обирати осіб «середнього достатку» та справедливих, відповідальних, некорисливих; передбачалася щорічна ротація радців. Нажаль, практика зазвичай була іншою: до місцевої влади приходили заможні міщани;

¹ Доктор юридичних наук, професор, член — кореспондент АПрН України, Харківський національний університет внутрішніх справ.

нерідко радцями протягом кількох років були одні й ті ж особи, тобто ротація не була повною; поняття справедливості обумовлювалося рівнем розвитку правової культури радця, що певною мірою залежало від його станового положення.

Проте, завдяки магдебурзькому праву були розвинені самоврядні традиції українського суспільства, а саме — засновані широкі повноваження місцевих рад щодо вирішення питань економічного і соціокультурного функціонування міст (розподіл податків, контроль за їх збиранням, регулювання торговельних операцій тощо), їх безпеки, громадського порядку. До того ж ради міст, що мали магдебурзьке право, здійснювали функції суду в цивільних справах. Українські магістратські міста набули досвіду місцевого самоврядування європейського типу того часу, незважаючи на наявність «юридик» - відокремлених міських територій, котрі у адміністративно-правовому відношенні були підпорядковані феодалним власникам і тим самим обмежували повноцінний розвиток міст на засадах самоврядування.

Згідно поглядам на природу самоврядної публічної влади Запорізької Січі (середина XVI ст. - 1775р.), які лягли в основу козацького звичаєвого права і «Пактів та конституцій прав і вольностей Війська Запорізького», козацьке самоврядування ґрунтувалося на засадах демократії, формальної рівності. Слід зауважити, що самоврядування - більш об'ємне поняття і більш довгострокове явище, чим демократія: воно передує їй і переживає її. Якщо демократія, як форма політичної влади народу, обов'язково передбачає самоврядування, то самоврядування може існувати і без демократії, але тільки у демократії самоврядування знаходить гаранта своєї ефективності. Тому на ранніх стадіях суспільного розвитку системи самоврядування нерідко входили в конфлікт із недемократичною формою держави, як от Запорізька Січ, що не уживалася ні з правлінням Речі Посполитої, якій спочатку була номінально підвладна, ні з монархічною формою правління і кріпосним правом в Росії.

Найвищим органом козацького самоврядування Запорізької Січі була загальна (військова) рада, яка збиралася регулярно у точно визначені строки - 1 січня і 1 жовтня кожного року і вирішувала найважливіші питання життя козацького співтовариства (оголошувала війну і укладала мир; об'являла військові походи; карала злочинців; переділяла поміж куренями землі, річки, озера, ліси, рибні лови; обирала на один рік козацьку старшину - кошового отамана, військового суддю і військового писара). Органи самоврядування козаків Запорізької Січі мали кілька рівнів: загальні (військові) ради; ради по куреням («сходки»), які вирішували дрібні, термінові чи таємні справи; сходки по паланкам (складалися з нежонатих козаків, що займалися господарством), що збиралися з метою розгляду дрібних господарських спорів. Одноосібне керівництво Запорізької Січі (кошовий отаман, котрий зосереджував вищу військову, адміністративну, судову і духовну владу) не заважало функціонуванню козацького самоврядування, оскільки його влада була підконтрольна і змінювана: він звітував по закінченні строку повноважень перед військовою радою, користувався лише річним строком перебування на посаді, був обмежений у діяльності військовою радою. У козацькому самоврядуванні поєдналися форми представницької і безпосередньої

демократії, які у такому сполученні формували національну традицію, що збігалася з європейською. Якраз у Запорізькій Січі, на ґрунті козацького самоврядування, зароджувалася майбутня українська державність, що зорганізувалася в роки Визвольної війни українського народу 1648-1654 років.

Концепція земського самоврядування, запровадженого протягом 1865-1870 рр. у шести лівобережних та південних українських губерніях (Харківській, Полтавській, Херсонській, Катеринославській та Таврійській)¹ на підставі «Положення про земські установи» 1864 року Російської імперії, виходила з недержавної природи земств, але одночасно поступово перетворювала самоврядні організації на одну з ланок системи державного управління монархічної Росії. Земські установи діяли тільки в повітах і губерніях, їх не було на рівні волостей і села; існував диференційований підхід до виборців залежно від їх соціального становища, що обумовлювало й склад їх обранців - гласних земств. Положенням від 12 липня 1889 р. селянське самоврядування в адміністративному плані було підпорядковано Міністерству внутрішніх справ, поставлено під контроль державних органів і посадових осіб (земських дільничних начальників)

Але незважаючи на те, що компетенційні права і обов'язки органів земського самоврядування мали чіткий і вичерпний обсяг, земські гласні мали змогу подавати клопотання у вигляді проектів щодо питань народного господарства, земського управління, народної освіти і суду, тобто виходити за межі повноважень органів місцевого самоврядування. Це надавало позитивного творчого заряду діяльності земських представників, поширенню опозиційних настроїв, формуванню земського лібералізму, розробці конкретних проектів корінної перебудови державного апарата імперської Росії, починаючи з Державної ради і закінчуючи волосним сходом «державно-земської автономії». Наприклад, гласний Чернігівського земства І.І. Петрункевич був одним з розробників проекту основного державного закону Російської імперії (1904)

Радянський період правильніше розглядати як відхід від історичної національної традиції місцевого самоврядування, оскільки в умовах командно - адміністративної системи про самоврядування довелося забути на довгі роки. Лише в другій половині 80-х років XX ст. ідея місцевого самоврядування знову виникла, що було пов'язано з пошуком шляхів реорганізації державної влади і управління в СРСР, складовою частиною якого була Україна (період перебудови).

Після розпаду СРСР і утворення незалежної Української держави на засадах демократичного режиму, конструювання системи місцевого самоврядування увійшло в нову фазу - вимогою часу стала його відповідність Всесвітній декларації про місцеве самоврядування та Європейській хартії про місцеве самоврядування.

Якщо узагальнити минулу практику місцевого самоврядування в межах України до сьогодення, включаючи й попередній період її існування як незалежної держави, можна дійти висновку, що традиції склалися на базі поєднання елементів громадської концепції (органи місцевого самоврядування

¹ На території Правобережної України - Київській, Подільській, Волинській губерніях - земські установи було запроваджено лише в 1911 р.

незалежні від держави у суто громадських справах) та державницької концепції (органи місцевого самоврядування діють за межами місцевих інтересів як інструменти державної адміністрації). Ці концепції позначилися на сучасному розвію місцевого самоврядування, близького до європейської змішаної моделі.

Сьогодні українська модель місцевого самоврядування не в повній мірі відповідає принципам та стандартам Європейської хартії місцевого самоврядування, передусім тому, що при закріпленні компетенції місцевого самоврядування не повністю дотримано принцип субсидіарності (допоміжності), проголошений Хартією, який полягає у тому, що по-перше, держава виконує лише ті функції, здійснення яких не під силу громадянам, об'єднанням громадян та територіальним колективам, а, по-друге, до компетенції органів самоврядування вищого рівня належить виконання лише тих завдань, які не можуть бути краще виконані на нижчому рівні.

Потребою часу є розробка і втілення найбільш прийнятної моделі місцевого самоврядування в Україні, яка б враховувала історичний національний досвід і сучасні міжнародні стандарти в цій галузі, котрі є обов'язковими для держав - членів Ради Європи і викладені в Європейській хартії місцевого самоврядування, а саме: будування відносин між центральними і місцевими рівнями публічної влади за принципом субсидіарності; усунення «конкуренції компетенцій» на місцях між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади шляхом розширення управлінських повноважень органів місцевого самоврядування; розмежування компетенційних прав і обов'язків громади та її органів тощо. При демократичному режимі в державі місцеве самоврядування здатне оптимально інтегруватися в державний механізм і водночас зберегти відносну самостійність завдяки своїй недержавній соціально-правовій природі.

*Киян М. Ш.¹,
Окладна М. Г.²*

Вибори органів місцевого самоврядування в Україні (др.пол. XIX ст.): уроки і сучасність

У зв'язку із проведенням виборів Президента України й виборчою кампанією 2009 р., актуальним сьогодні є питання виборчої системи України. Для досягнення на виборах бажаного результату різні політичні сили використовують не тільки можливості, надані чинним законодавством, але й існуючі в ньому прогалини, недосконалості та протиріччя, різні виборчі технології, не врегульовані законодавством. Аналіз цих технологій представляє не лише науковий, а й практичний інтерес. Для повноти вивчення сучасних виборчих технологій важливим є аналіз історичного досвіду, накопичений на рівні виборів органів місцевого самоврядування в Україні з 70-х років XIX ст.

¹ Кандидат юридичних наук, доцент, кафедра історії держави і права, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

² Кандидат історичних наук, доцент, кафедра теорії держави і права, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

Розвиток капіталізму, зростання міст змусили царат піти на поступки в галузі міського самоврядування. Згідно з Міським положенням, затвердженим царем 16 червня 1870 р, міську реформу первісно було проведено в Києві, Катеринославі, Миколаєві, Полтаві, Харкові і Херсоні. Протягом 70-х років закон було поширено на інші міста України. За міською реформою в містах країни створювалися виборні міські думи як розпорядні органи й міські управи як виконавчі. Члени думи (гласні) обиралися всіма платниками податків міста (власники торговельно-промислових підприємств, домовласники, дрібні власники) за безстановим принципом. Згідно з Міським положенням 1870 р. право голосу на виборах міської думи мали «міські обивателі», незалежно від станової приналежності, які були російськими підданими, відповідали вимогам вікового та майнового цenzів, а в деяких випадках і цензу осілости.

Для проведення виборів депутатів («гласних») міської думи засновувалися три виборчих збори (розряди), які були вкрай нерівними за своїм складом, однак кожний з яких обирав однакову кількість гласних. Для цього особи, що мали право голосу, вносилися в список виборців за сумою належних з кожного з них у дохід міста податків, які давали право голосу на виборах. Потім особи, внесені в цей список, поділялися на три розряди з таким розрахунком, щоб у перший розряд входили ті з них, хто стояв на початку списку і сплачував одну третину загальної суми зборів, сплачених усіма виборцями; у другий розряд входили особи, що у списку були за першим розрядом і сплачували разом також одну третину всіх зборів; у третій розряд входила решта виборців

У виборчій боротьбі важливим був підготовчий етап виборів. Міська управа складала списки виборців, які за 2 місяці до проведення виборів повинні були оголошуватися для загального відома. Після цього протягом двох тижнів городяни мали право подати в управу свої заперечення на неправильність або неповноту списків. Списки виборців не пізніше ніж за місяць до виборів дума передавала управі для розпорядження про скликання виборців і тоді ж повідомляла про зроблені в списках зміни.

Після остаточного затвердження виборчих списків не внесені в них особи не могли бути допущені по участі у виборах ні владою голови виборчих зборів, ні постановами самих виборчих зборів. Невнесення осіб у виборчий список, незалежно від причин цього (помилково, пропуск строку на оскарження й т.п.), було рівнозначним невизнанню за ними права голосу на виборах. Якщо особи, не внесені у виборчий список, все-таки обиралися, то вони не могли бути допущені до участі в діяльності думи як гласні. Такі роз'яснення дав Правлячий Сенат 5 грудня 1883 р. і 18 січня 1884 р. На практиці зазначені ситуації виникали досить часто. Наприклад, у м. Харкові в 1870 р. домовласник А.Щербінін не був внесений у список виборців «помилково». Однак його скарги з цього приводу залишено без задоволення, тому що він пропустив установлений законом строк для оскарження і до того часу списки виборців уже було затверджено. Спосіб оголошення про час проведення виборів визначала дума.

На практиці проводилася не лише офіційна, але й неофіційна підготовка до виборів. У багатьох українських містах розгорталася активна передвиборна агітація, боротьба за голоси виборців. Одні групи городян агітували за обрання

купців, інші - за міщан, треті - за дворян. Нерідко передвиборча агітація була настільки успішною, що результати виборів конкретних осіб були відомі заздалегідь.

За твердженням Подільського губернатора, виборчі збори ще до їхнього відкриття звичайно розпадалися на окремі гуртки, партії, які пускають у хід усякі засоби, щоб досягти свого переважного впливу на хід виборів. І багато таких «партій» (тобто груп виборців, що формувалися на класовій, національній, релігійній та інших підставах) цілком досягало обрання в гласні заздалегідь намічених і бажаних їм осіб. Іноді передвиборча агітація набувала небажаного для урядової влади напрямку. Тому вживалися заходи для припинення цієї агітації, аж до призупинення проведення виборів. Наприклад, так сталося в м. Києві 23 листопада 1890 р.

Поряд із передвиборчою агітацією підготовка необхідної на виборах кількості голосів виборців проводилася й іншими способами, серед яких найпоширенішими були: 1) придбання перед виборами для своїх прихильників фіктивного майнового цензу, який давав право голосу; 2) використання довіреностей на участь у виборах, 3) прямі підкупи виборців і ти У першому випадку використовувалася недосконалість законодавства, у другому випадку - права, надані самим законом, а в третьому випадку було пряме порушення закону.

Міське положення 1870 р. передбачало можливість участі у виборах за дорученням: за жінок, за відсутніх, за осіб, які досягай цивільного повноліття (21 року), але не мали встановленого законом 25-річного віку. У зв'язку із цим одним з можливих шляхів забезпечення необхідного числа голосів на виборах було одержання від виборців різними способами довіреностей на право участі у виборах. У передвиборний період випрошування довіреностей було звичайним явищем, тому що за їхньою допомогою можна було здобувати необмежене число голосів, створювати штучну більшість на користь своїх кандидатів і в такий спосіб впливати на результати виборів.

Використання довіреностей поступово набувало все більших масштабів, а це свідчило про посилення боротьби за голоси виборців. У містах України питома вага осіб, які брали участь у виборах за довіреностями, поступово зростала і збільшилася з 13,6% у 1875 р. до 20% у 1889 р., тобто до кінця дії Міського положення 1870 р. за уповноваженням у виборах брав участь кожний п'ятий виборець. У значній кількості міст питома вага осіб, які брали участь у виборах за уповноваженням, доходила до 50%, а в деяких містах (наприклад, у м Керч) ця категорія виборців перевищувала навіть половину всіх осіб, які брали участь у виборах.

Ще одним із способів, який широко практикувався для одержання на виборах голосів виборців, були прямі підкупи платників невеликих податків, хоча за це в законі було передбачено кримінальну відповідальність. Наприклад, у 1888 р. у м. Остер Чернігівської губернії перед виборами «агенти купців Цилюриків» ходили по домівках виборців, підкупамі і пригощанням горілкою схиляли їх обирати в гласні прихильників Цилюриків. Крім того, вони забезпечували деяких виборців довіреностями на участь у виборах, отриманими від різних осіб також шляхом підкупів, пригощання горілкою, обману, обіцянок

і погроз. Результати виборів, що відбулися, згодом були скасовані.

Наведені факти свідчать про те що, починаючи з другої половини 19 ст. відбувався швидкий розвиток виборчого права (виборчої системи взагалі) на території України. Розвиток був спроваджений виборчими реформами, згідно з якими різні верства українського населення отримали право обирати органи місцевого самоврядування. Але практика організації виборів висвітлили низку проблем, вирішення яких треба враховувати в організації сучасних виборів задля недопущення помилок в обранні найоптимальнішого шляху формування сучасної ефективної системи місцевого самоврядування України.

Смородинський В. С.¹

Особливості праворозуміння органів місцевого самоврядування

1. Сутність місцевого самоврядування як підгрунтя визначення особливостей праворозуміння його органів

Відповідно до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади (тут і далі курсив наш - В. С.) - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. У ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. конкретизовано конституційне визначення місцевого самоврядування як гарантованого державою права та реальної здатності територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Таким чином, як зазначив Конституційний Суду України в рішенні у справі щодо офіційного тлумачення положень ч. 1 ст. 140 Конституції України (справа про об'єднання територіальних громад) від 18.06.2002 р., положення ч. 1 ст. 140 Конституції України визначили місцеве самоврядування як право територіальної громади - первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень - вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Відповідно до ст. 144 Конституції України органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. При цьому відповідно до ч. 1 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. (ратифікованої Законом України від 15.07.1997 р.) місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

¹ Кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії держави і права, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

Відповідно до ст. 4 цієї Хартії головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом. Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом.

Відповідно до ст. 2 Закону України місцевого самоврядування в Україні здійснюється, крім іншого, на принципах законності й правової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами. Ст. 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 р. до основних принципів служби в органах місцевого самоврядування відносить, зокрема, верховенство права, демократизм і законність, пріоритет прав та свобод людини і громадянина.

2. Основні підходи до праворозуміння, що поширюються й на місцевого самоврядування

Основними загально визначеними підходами до праворозуміння («школами») є природне право і юридичний позитивізм.

Юридичний позитивізм заперечує необхідний зв'язок між правом і мораллю (хоча саму мораль та її значущість для регулювання суспільних відносин не заперечує). Право розглядається виключно як система нормативних приписів, виданих особою, що має владу (фундатори й представники: Дж. Остін, Г. Кельзен, Г. Гарт, Дж. Раз). За концепцією Дж. Остіна, позитивне право виражається в наказах (командах) - приписах або заборонах конкретної поведінки, що виходять від людей, які мають політичну владу (суверена), й забезпечуються покаранням за невиконання (державним примусом); це відрізняє право від моралі. Ці накази можуть бути виражені прямо, безпосередньо (закони держави) або непрямо (рішення суддів, звичаї, судження науковців, практика приватних юристів). Г. Л. А. Гарт зазначав, що авторитетність правових норм визначається не їх моральністю, а їх юридичною чинністю - створенням і визнанням офіційними уповноваженими органами.

Школа природного права (юснатуралізм) передбачає, що всі норми права мають ґрунтуватися на певних природних засадах, які не залежать від волі людини або держави. Ними є, передовсім, мораль і справедливість. Законодавство держави не може суперечити природному, адже «несправедливий закон не є законом взагалі» (фундатори й найвідоміші представники: Цицерон, св. Тома Аквінський, Г. Гроцій, Т. Гоббс, Л. Л. Фуллер, Дж. Фініс). Так, Л. Фуллер зазначив, що створення й застосування правових норм обмежені низкою вимог (принципів), що разом складають «внутрішню мораль права»: 1) закони повинні мати загальний характер; 2) закони мають бути оприлюднені, щоб громадяни знали норми, яких вони повинні дотримуватися; 3) ухвалення і застосування законів, що мають зворотню дію, слід звести до мінімуму; 4) закони мають бути зрозумілі; 5) закони не повинні бути суперечливі; 6) закони не повинні вимагати дій, що виходять за межі

спроможностей тих, хто має їх дотримуватися; 7) закони повинні бути відносно постійними; 8) повинна існувати відповідність між формулюванням законів і їх реальним застосуванням.

Р. Дворкін, відкрито не приєднуючись до жодного з правничих таборів, зазначив, що право не вичерпується зводом раз і назавжди зафіксованих правил і принципів поведінки, воно знаходиться в безперервним становленні. Становлення права - це процес політичного розвитку, рух до політичного ідеалу, конструктивний процес накладення принципів на політичну та юридичну практику, що вказує шлях до кращого майбутнього («імперія права»).

3. Дефекти праворозуміння органів місцевого самоврядування (їх посадових осіб)

1) Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи помилково вважають себе абсолютною владою й ототожнюють себе з усією місцевою громадою й навіть державою, вважають повноваження, якими їх - фактично в якості найманих менеджерів - наділила громада, чи не «муніципальним суверенітетом». Це призводить до сваволі, корупції, порушень прав членів громади.

2) Ради й їх виконавчі органи ухвалюють нормативно-правові акти й акти індивідуальної дії поза своєї компетенції, часто-густо всупереч законодавству.

3) Позитивна правотворчість і правозастосування органів місцевого самоврядування часто-густо не враховує природно-правових вимог, «внутрішню мораль права». Це, по-перше, призводить до порушень природних (невідчужуваних) прав і свобод людини, а по-друге - знижує ефективність управління місцевими справами.

4) Методи подолання дефектів праворозуміння

Головними чинниками мають бути громадянська активність членів місцевої громади, інститутів громадянського суспільства, захист і самозахист ними своїх прав - як визначених законодавством, так і природних, невідчужуваних. Відповідно до ч. 2 ст. 77 Закону України «Про місцеве самоврядування» спори про поновлення порушених прав юридичних і фізичних осіб, що виникають в результаті рішень, дій чи бездіяльності органів або посадових осіб місцевого самоврядування, вирішуються в судовому порядку.

Ані члени місцевої громади, ані посадові особи органів місцевого самоврядування (до речі, такі самі члени цієї ж громади) не вправі забувати, що відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України, ч. 1 ст. 9 Кодексу адміністративного судочинства України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

**Законодавство про місцеве самоврядування в Україні:
шляхи вдосконалення в контексті вимог
європейської хартії місцевого самоврядування**

Європейська хартія місцевого самоврядування (далі - хартія) на теперішній час є основним міжнародно-правовим документом для держав-членів Ради Європи, який містить універсальні стандарти відносно організації місцевого управління на засадах самоврядування. Положення хартії є обов'язковими для цих країн. Ухвалення Радою Європи 15 жовтня 1985 року хартії стало результатом багатьох ініціатив та тривалої праці різноманітних європейських структур та свідченням важливого значення місцевого самоврядування як невід'ємної складової розвиненого громадянського суспільства. Становлення, захист і зміцнення місцевої демократії, економіки та фінансів за допомогою універсального документу, який би мав обов'язкову юридичну силу, - це давня мета європейських органів місцевого самоврядування та відповідних територіальних громад, інтереси яких вони представляють. Саме Рада Європи стала тією інституцією, яка з метою захисту інтересів територіальних громад, місцевого самоврядування проголосила такі принципи організації місцевої влади, яких сьогодні використовують майже всі держави Європи. Так, ще в 1957 році Рада Європи заснувала загальноєвропейський представницький орган - постійно діючу Конференцію місцевих і регіональних влад Європи (з 1994 р. ця організація називається Конгресом місцевих і регіональних влад Європи). Конференцією місцевих і регіональних влад Європи в 1981 році був розроблений проект Європейської хартії місцевого самоврядування й ухвалено резолюцію № 126, у якій пропонувалося прийняття хартії зі статусом європейської конвенції.

Комітет міністрів Ради Європи прийняв хартію у формі конвенції у червні 1985 року і відкрив її до підписання у жовтні 1985 року. Сьогодні до хартії приєдналися більше сорока європейських держав, ряд країн висловили свої застереження щодо виконання деяких її статей. Україна підписала хартію 6 листопада 1996 році, а Верховна Рада України ратифікувала її 15 липня 1997 року. З цього часу хартія є частиною нашого національного законодавства.

Метою хартії є встановлення загальноєвропейських стандартів щодо визначення і захисту прав територіальних громад і органів місцевого самоврядування, що забезпечує їх активну участь у вирішенні питань місцевого значення. Відповідно до принципів хартії було проведено низку муніципальних реформ щодо вдосконалення адміністративно-територіального устрою в багатьох європейських країнах (Франції, ФРН, Бельгії, Данії, Польщі тощо).

Безумовно, що хартія стала важливим чинником для зміцнення правової основи місцевого самоврядування в Україні. Її положення є наріжним каменем для усвідомлення всіма суб'єктами права того, що місцеве самоврядування є значущим елементом громадянського суспільства і вагомим інструментом

¹ Кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України.

становлення та розвитку відносно нового інституту на українських теренах. Конституційні положення щодо місцевого самоврядування та норми хартії стали визначальними для формування правової бази місцевого самоврядування. Так, було прийнято низку законів, зокрема «Про органи самоорганізації населення», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» тощо. В той же час деякі положення хартії, окремі її принципи не знайшли свого належного втілення в чинному законодавстві України. Зокрема, це пов'язано з тим, що Конституція України (28 червня 1996 р), в якій вперше на конституційному рівні був визначений статус місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства та однієї із засад конституційного ладу, та базовий закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (21 травня 1997 р.) були прийняті раніше моменту приєднання української держави до хартії. Тому мають місце деякі неузгодженості. Наприклад, в Конституції України, в хартії та законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплено три різних визначення місцевого самоврядування.

На нашу думку, принципи хартії повинні знайти свою найшвидшу імплементацію в національному законодавстві в повному обсязі. Саме це є найважливішою умовою для проведення вкрай необхідних реформ місцевого значення. По-перше, потрібні зміни до діючої Конституції України з метою усунення двовладдя на місцевому рівні шляхом утворення власних виконавчих органів для місцевих рад усіх рівнів. По-друге, трансформація адміністративно-територіального устрою є кроком до можливості оптимальної реалізації державних соціальних стандартів та наближення адміністративних та інших послуг до населення. По-третє, необхідно ухвалити закони про реалізацію муніципальних прав громадян на місцевому рівні (про місцеві референдуми, громадські слухання та інші форми реалізації безпосередньої демократії), про муніципальну міліцію громадського порядку, про муніципальну власність. Уявляється, що за етапом становлення місцевого самоврядування в Україні слідує наступний - його розвитку. А для цього, важливим чинником є реальне зміцнення матеріальної і фінансової основи територіальних громад та її представницьких органів. Тому дуже актуальним буде закріплення в базовому законі про місцеве самоврядування додаткових матеріальних і фінансових гарантій щодо самостійності місцевих бюджетів, рівності та відповідальності у взаємовідносинах між державними і муніципальними органами під час реалізації делегованих повноважень тощо.

Специфіка міжнародної правосуб'єктності субнаціональних територіальних одиниць

Яскравим прикладом демократизації міжнародного співтовариства є активна участь різноманітних недержавних акторів у вирішенні глобальних проблем людства. Особливе місце серед них посідають субнаціональні територіальні одиниці (СНТО). Ця категорія охоплює широкий спектр внутрішньодержавних територіальних утворень - від суб'єктів федерацій (штати, землі, кантони та ін.) до автономій та адміністративних (регіональних та місцевих) одиниць в унітарних державах.

Міжнародна діяльність СНТО здійснюється згідно національного права відповідної країни (див.: п.3 ст.32 Основного закону ФРН, п.1 ст.167 Конституції Бельгії, ст.9 Конституції Швейцарії, Федеральний закон від 4 січня 1999 року «Про координацію міжнародних та зовнішньоекономічних зв'язків суб'єктів Російської Федерації» та ін.). Держави укладають двосторонні та багатосторонні міжнародні договори, де визнають право СНТО на міжнародне співробітництво в межах своєї компетенції та зобов'язуються всіляко сприяти подібній діяльності (див.: Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року, Європейська рамкова конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами та владами 1980 року з відповідними протоколами до неї та ін.). Свої особливості мають взаємовідносини СНТО в рамках Європейського Союзу.

Слід відзначити, що класична доктрина міжнародного права до середини ХХ століття не визнавала міжнародну правосуб'єктність СНТО. Деякі дискусії точилися навколо суб'єктів федерацій, особливо враховуючи членство УРСР та БРСР в ООН. Офіційна радянська позиція виходила з того, що всі союзні республіки володіють суверенітетом і тому вони є суб'єктами міжнародного права. Для несоціалістичних країн реальна унітарна природа СРСР не викликала сумнівів. В той же час, формальний дозвіл внутрішнього права СРСР на зовнішньополітичну діяльність союзних республік та згода з цим інших держав-членів ООН є юридичними підставами для визнання міжнародної правосуб'єктності УРСР та БРСР як мінімум в рамках ООН. Інша справа, чи слід розглядати суб'єктів федерацій у якості суверенних держав. Розпад СРСР зняв політичну значимість цього питання, але на доктринальному рівні воно залишається актуальним.

Крім суб'єктів федерацій, міжнародні публічні відносини підтримують також інші СНТО, що з необхідністю ставить питання про їх міжнародну правосуб'єктність.

З точки зору правової персонології, кожен суб'єкт права повинен мати свою правову форму. Суб'єктів права, що не мають своєї зовнішньої форми, юридично не існує. На сьогодні науці відомі три такі форми - фізична, юридична та суверенна правова особа. Враховуючи, що СНТО не підпадають

¹ Кандидат юридичних наук, доцент кафедри міжнародного права та державного права зарубіжних країн, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

під ознаки фізичної та суверенної правової особи, залишається лише форма юридичної особи. Крім того, це національна юридична особа, бо СНТО утворюються первинно саме в рамках національного правопорядку. Участь у міжнародних відносинах не є визначальною ознакою для цієї категорії суб'єктів права. Однак, національно-правове походження правосуб'єктності СНТО не є перешкодою для підтримання міжнародних стосунків. Для цього, крім відповідних положень національного права, необхідна згода вже існуючих суб'єктів міжнародного права. Тобто, міжнародна правосуб'єктність СНТО носить комплементарний (додатковий) характер, відносно якої діє конститутивна теорія визнання. Якщо конкретна СНТО не буде вступати у міжнародно-правові відносини, це ніяким чином не позначиться на її національно-правовому статусі. І навпаки, ліквідація СНТО в рамках внутрішнього права автоматично призведе до ліквідації носія комплементарної міжнародної правосуб'єктності.

Таким чином, застосування персоналогічної методології дозволяє нам зробити декілька важливих висновків. По-перше, в науці міжнародного права субнаціональні територіальні одиниці слід класифікувати як окрему категорію суб'єктів міжнародного права. Серед них вирізняють федеративні, автономні та адміністративні (регіональні та місцеві) СНТО. По-друге, субнаціональні територіальні одиниці необхідно ідентифікувати у якості публічних юридичних осіб, які володіють оригінальною (первинною) національною правосуб'єктністю. По-третє, міжнародна правосуб'єктність субнаціональних територіальних одиниць носить комплементарний (додатковий) характер, відносно якої діє конститутивна теорія визнання.

В цілому, питання міжнародної правосуб'єктності субнаціональних територіальних одиниць потребує подальших досліджень з широким залученням методів правової персоналогії та юридичної компаративістики.

Закоморна К. О.¹

Конституційно-правовий розвиток муніципальної влади в країнах Східної Європи у світлі Європейської хартії місцевого самоврядування

Ратифікація Україною Європейської хартії місцевого самоврядування (далі Хартії) є значним кроком у напрямку інтеграції країни до європейського співтовариства. Незважаючи на певні досягнення у процесі реформування організації місцевої влади в Україні, і досі залишається низка невирішених питань. Провідні вітчизняні вчені (О.М. Баймуратов, В.М. Кампо, Б.І. Ольховський, С.Г. Серьогіна, О.Ф. Фрицький, В.М. Шаповал та ін.) вказують на такі проблемні аспекти функціонування органів місцевого самоврядування, як: відсутність у муніципалітетів реальної самостійності, у тому числі і фінансової; наявність надзвичайної державної опіки; брак діалогу населення і влади; незацікавленість місцевих чиновників у змінах ведення справ тощо. Тому,

¹ Кандидат юридичних наук, доцент кафедри міжнародного права та державного права зарубіжних країн, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

невипадково, в наукових і політичних колах точаться дискусії про можливі шляхи вдосконалення діяльності місцевого управління із врахуванням позитивного досвіду зарубіжних країн.

За нашою думкою, найбільш доцільним і корисним буде вивчення практики роботи органів місцевого самоврядування саме в країнах Східної Європи, оскільки вони й Україна відносяться до постсоціалістичних держав. Варто зазначити, що ці держави, до речі як і Україна, приєдналися до Хартії лише у 90-х роках ХХ століття, але в них процес приведення основ місцевого самоврядування у відповідність до європейських стандартів є більш успішним, ніж в нашій державі. Більш того, проведення систематичних реформ муніципальної влади на підставі положень Хартії надали можливості більшості країн Східної Європи перейти до демократичних основ державності та стати членами Європейського Союзу. У зв'язку з вище викладеним метою даної доповіді є розкриття впливу Хартії на становлення конституційно-правових засад муніципальної влади в державах Східної Європи та висвітлення основних проблем розвитку органів місцевого самоврядування в країнах вказаного регіону.

Раніше існуюча в соціалістичних державах «радянська» система місцевого управління кардинально відрізнялася від моделей місцевої влади, які існували у країнах сталої демократії. Головні відмінності «радянської» системи полягають у повному запереченні принципу поділу влад, проголошенні місцевих органів влади державними, визначенні суворой підпорядкованості та ієрархічності нижчих органів вищим тощо. Крах соціалістичної системи та побудова в країнах Східної Європи засад демократичної й правової держави поставили питання про необхідність трансформації принципів функціонування місцевої влади. Природне, що Болгарія, Польща, Чехія та ін. країни обрали континентальну модель (в наукових джерелах також застосовується назва романо-германська або французька), оскільки вона отримала розповсюдження у більшості розвинутих держав Європи. Хоча, за думкою провідного британського дослідника місцевого управління А. Нортон, саме західний досвід вирішення місцевих справ є найбільш проблематичною сферою запозичення.

Для континентальної системи характерно поєднання на рівні адміністративно-територіальної одиниці прямого державного управління та місцевого самоврядування, причому агенти центральної влади здійснюють нагляд за діяльністю місцевих представницьких органів. Разом з тим більшість західних вчених критикують і цю, на перший погляд, демократичну модель місцевої влади. Так, французький науковець Р. Драго підкреслює, що місцеві органи, як правило, формуються для зручності управління державою. Цю точку зору підтримує і англійський дослідник К. Дейвіс, який відмічає, що місцеві органи функціонують лише остільки, оскільки центральний уряд з чисто технічної точки зору не здатний самостійно здійснювати управління в усіх адміністративно-територіальних одиницях.

У цьому контексті особливої ваги набуває Європейська хартія місцевого самоврядування, яка закріпила важливу природно-правову концепцію місцевого управління - право громадян на місцевому рівні брати участь в

управлінні державними справами. Винятковість Хартії також полягає у встановленні визначних для розвитку демократії в Європі таких універсальних засад місцевого самоврядування, як: гарантування адміністративної та фінансової автономії місцевої влади; забезпечення підзвітності муніципалітетів місцевій громаді; формування відносин органів місцевого самоврядування і державної влади на підставі принципу субсидіарності; децентралізація державного управління тощо. Хартія зобов'язує держави, які є членами Ради Європи та підписали цей документ, визнавати у внутрішньому законодавстві вищезазначені принципи.

Конституції країн Східної Європи проголошують ці фундаментальні засади місцевого самоврядування (Конституція Республіки Польща ст. 16 і розділ VII «Територіальне самоуправління», Конституція Чеської Республіки ст. 8 і розділ VII «Місцеве самоврядування», Конституція Естонії розділ XIV «Місцеве самоврядування»). Наприклад, в Естонії основи сучасної децентралізованої системи місцевого самоврядування були закладені ще до офіційного проголошення незалежності країни Законом про місцеве управління 1989 р. Після 1991 р. Установчі збори стали ініціаторами реформи місцевого самоврядування, яка втілювалася у положення Конституції 1992 р. Проти наприкінці 90-х років в країні спостерігалися тенденції обмеження прав муніципалітетів, які, зокрема, стосувалися зменшення кількості адміністративно-територіальних одиниць, котрі володіли самоврядуванням, та запровадження підпорядкованості губернаторів Міністерству внутрішніх справ. У 2003 р. розпочалася третя хвиля реформ з новою концепцією місцевого управління, сформованою відповідно до вимог Хартії. Сутність цих перетворень полягала в забезпеченні тісної співпраці центрального уряду й місцевих органів влади. У рамках цих змін було запроваджено другий рівень самоврядування - на рівні округів (на сьогодні діють 15 окружних рад).

За думкою вчених, порівняно з іншими країнами Болгарія відстає в реалізації положень Хартії. Так, болгарські науковці Г. Ганева й Я. Папазова вказують на проблеми, з якими зіштовхнулася країна в процесі перебудови конституційно-правового статусу органів місцевого самоврядування. Зокрема до найбільш серйозних вони відносять: 1) суттєву диспропорцію між правами й обов'язками місцевої влади, яка зводиться до використання муніципалітетів для заходів, які контролюються державою; 2) незадовільний стан муніципальної інфраструктури; 3) збереження фінансової централізації та ш.

Разом з тим на сучасному етапі триває робота щодо подолання існуючих недоліків у реформуванні організації місцевого самоврядування. Так, розділ VII «Місцеве самоврядування і місцева адміністрація» Конституції Республіки Болгарії 1991 р. містить головні принципи Хартії. Впроваджуючи у життя положення про збільшення фінансової автономії місцевих громад, у 2005 р. ст. 141 Основного закону Болгарії була змінена. А саме п. 3 цієї статті, який раніше наділяв державу правом через бюджетні кошти утворювати умови для нормальної діяльності громад, був викладений наступним чином - муніципальна рада визначає розмір місцевих податків відповідно до умов, в порядку і у межах, встановлених законом. Отже, місцеве самоврядування отримало фінансову самостійність. Крім цього, п.5 згаданої статті вказує не на

право, а на обов'язок держави забезпечувати нормальну роботу муніципалітетів через бюджетні асигнування і засоби. У 2008 р. з метою гарантування децентралізації управління був прийнятий Закон про регіональний розвиток, який встановив основні пріоритети нової державної регіональної політики. Ці пріоритети передбачають закріплення збалансованого розвитку областей і муніципалітетів, прийняття нормативно-правових актів, які спрямовані на зменшення регіональної відмінності, забезпечення умов для швидкого економічного росту і високої зайнятості населення, розвиток територіальної співпраці.

Таким чином, на підставі вищевикладеного можна дійти наступних висновків. Впровадження положень Хартії сприяло ефективному розвитку засад демократичної і правової держави в постсоціалістичних країнах. Незважаючи на спільний досвід існування «радянської» моделі місцевого управління, кожна країна Східної Європи пройшла власний шлях трансформації муніципальної системи. В одних державах цей процес можна охарактеризувати як поступовий і демократичний, в інших введення Хартії супроводжувалося поверненням до соціалістичної практики управління місцевими справами.

Зимогляд В. Я.¹

Місьцеве самоврядування як форма децентралізації влади у контексті євроінтеграції.

Постановою Верховної Ради (лютий 2000р) європейський вибір проголошено основним стратегічним напрямком внутрішнього та зовнішньополітичного розвитку України. Реалізація цього курсу в історичній перспективі відкриває перед Україною можливість стати державою, яка спроможна забезпечити своїм громадянам достойне життя в умовах миру, свободи, демократії та правопорядку.

Україна після тривалої перерви задекларувала свій європейський вибір, створення цивілізованої системи соціального управління, що включає державне управління, регіональне і місьцеве самоврядування. Визначаючи шляхи свого розвитку, Україна віддала перевагу західноєвропейській, рейнській моделі, яка об'єднує в собі три основні компоненти - реальну демократію, громадянське суспільство і соціально орієнтовану ринкову економіку, яка будується на принципах верховенства права і забезпеченні прав людини. Будучи високим досягненням сучасної цивілізації, західноєвропейська модель викристалізувала найбільш раціональне ядро - західноєвропейські цінності, які є своєрідним еталоном здійснюваних в Україні перетворень. Мова йде про цінності Макса Вебера і Людвіга Ерхарда, на основі яких сформувалися найпривабливіші для українців риси західноєвропейського суспільства.

Перспективи євроінтеграції принесли розуміння того, що демократична держава може вирішувати основні завдання тільки за наявності розвиненої

¹ Кандидат філософських наук, доцент, старший науковий співробітник, НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України.

системи самоврядування, що становить основу конституційного ладу, формування і розвитку громадянського суспільства.

Місцеве самоврядування — найважливіший елемент організації публічної влади, альтернатива державної влади і управління. Місцеве самоврядування є найважливішим елементом конституційного ладу демократичних країн. Воно є специфічним рівнем виконавчої і представницької влади, яка, з одного боку, бере участь в здійсненні волі держави, а з іншого - найповніше враховує інтереси населення. Жодна держава не може вважатися демократичною, якщо вона не має територіальної децентралізації державної влади. Саме у цьому контексті особливого сенсу і актуальності набуває завдання децентралізації державної влади, пошук оптимальних шляхів поєднання централізації і децентралізації системи управління, розмежування предметів ведення центральною владою, регіонів і муніципалітетів. Основна мета децентралізації - впровадження ефективної моделі місцевого і регіонального самоврядування, підвищення ефективності управління суспільством і якості життя населення.

На думку французького професора Ж. Бурде - Бурдо діяльність називається децентралізованою, якщо норми, які її визначають розроблені владою того об'єднання, якого вона стосується. Децентралізацію територіальної одиниці характеризує її звільнення від центральної влади в даній діяльності. У «Європейській Хартії місцевого самоврядування» (Преамбула) відмічено, що саме в цьому полягає значний внесок в розбудову Європи, заснованої на принципах демократії і децентралізації влади, захисті і зміцненні місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування є не тільки формою децентралізації управління, а перш за все спосіб самоорганізації, самодіяльності і саморегулювання місцевого населення. Такий спосіб функціонування місцевого самоврядування можливий тільки на основі принципів демократії і децентралізації. Форми децентралізації можуть бути різними: децентралізація політична, адміністративна або фіскальна, і здійснюватися вона може по-різному: за допомогою деконцентрації або деволуції. Форми децентралізації відрізняються одна від іншої своїми особливостями, політичними наслідками до яких вони приводять і умовами досягнення успіху. Так, наприклад, у разі деконцентрації центральна влада розосереджує ряд своїх функцій, таких як планування і фінансування серед регіонів, за умов збереження за собою загального контролю. Тому деконцентрацію слід визначити як перевлаштування адміністративної влади держави. Це перш за все адміністративна міра при реалізації якої право ухвалення рішень як і раніше залишається за центральною владою. У разі деволуції центральна влада передає необхідні повноваження і функції нижчим рівням влади. Основна мета такого заходу полягає в тому, щоб наблизити центральну владу, уряд до локального місцевого населення для ефективної реалізації інтересів місцевого співтовариства, регламентації частини державних справ в рамках закону і на правах автономії. Ступінь самостійності органів місцевого самоврядування може бути різним. У країнах, що проголосили автономію місцевого самоврядування, місцева влада найбільш незалежна від центру. У розвинених країнах фактична самостійність місцевих владних структур завжди більша, ніж в тих, що розвиваються, в яких

становлення громадянського суспільства залежить від політичної позиції центральної державної влади. Тому головне стратегічне завдання для України зараз створення системи органів місцевого самоврядування, яка відповідала б, з одного боку, сучасним потребам і завданням української держави, а з іншого, принципам Європейської Хартії місцевого самоврядування. В зв'язку з цим вельми актуальною стає проблема формування механізму взаємодії державного управління з місцевим, і регіональним самоврядуванням, забезпечення єдності системи управління з державним і суспільним життям країни, точного визначення ролі місцевого самоврядування у формуванні громадянського суспільства.

Сьогодні очевидний той факт, що політика владних структур не сприяє зміцненню стабільності і єдності нашої державності. Зростає напруженість в суспільстві, роз'єднаність регіонів, місцевих співтовариств, знижується їх економічна ефективність, поглиблюється диференціація територіального розвитку, погіршуються показники рівня і якості життя населення. В той же час порівняння економічної ефективності централізованих і децентралізованих держав свідчить про економічні досягнення в тих країнах, в яких значний об'єм державних завдань вирішується на місцевому рівні. Кажучи інакше, здійснення певних функцій на національному або навіть регіональному рівні часто пов'язане з великими витратами, тоді як їх здійснення на місцевому рівні може бути менш дорогим.

Проблема децентралізації України є не стільки теоретичною скільки практично значущою для життя громадян України і вимагає швидкоплинного рішення.

Децентралізація не є панацея, її можливості обмежені труднощами становлення багатьох держав, що розвиваються, специфікою культурного, історичного, економічного, правового і фінансового розвитку, особливостями менталітету народу, балансу політичних сил і функцій різних рівнів влади.

До цих проблем ніхто ніколи не підходив науково. Такі важливі для розвитку суспільства і держави питання як організація державної влади в центрі і на місцях, територіальний устрій України, місцеве самоврядування, адміністративне районування вирішувалися переважно з чисто суб'єктивних позицій, під впливом політичних і ідеологічних чинників, що виключали науковий, тобто об'єктивний підхід.

Перетворення України з централізованої в децентралізовану унітарну державу - не самоціль, а необхідна умова для самореалізації потенціалу кожної територіальної одиниці України, кожного громадянина нашої країни. Саме економічна, адміністративна і фінансова самостійність локальних утворень, еквівалентний обмін між територіями дозволяє упровадити принципи соціальної справедливості, укріпити єдність і цілісність нашої держави, стати гідним членом Європейського Союзу. Тому дослідження процесів децентралізації державної влади є в даний час вельми актуальним, практично значущим для формування нової ідеології державного будівництва, якісної життєдіяльності українського соціуму, становлення громадянського суспільства.

Формування представницьких органів місцевого самоврядування : український та зарубіжний досвід

У результаті відповідного розширення кордонів Євросоюзу Україна опинилась у статусі безпосереднього сусіда країн — членів ЄС, що об'єктивно посилює вплив ЄС на нашу державу, насамперед, у політичній сфері. Йдеться про вплив Євросоюзу на процеси поглиблення демократії, забезпечення прав і свобод людини, зміцнення позицій ЗМІ, утвердження основних засад громадянського суспільства.

Необхідною умовою європейської інтеграції України є адаптація українського законодавства до законодавства ЄС. З наближенням кордонів ЄС до України цей процес набуває дедалі більшого значення. Лише «правова сумісність» з ЄС здатна забезпечити поглиблення політичних, економічних, культурних, наукових та гуманітарних зв'язків України з Євросоюзом.

В аспекті децентралізації влади вирішальним питанням є порядок формування органів місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування члени рад або зборів вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права. Значення місцевих виборів як форми безпосередньої діяльності територіальних громад визначається тим, щоб з їх допомогою утворюються представницькі органи та обираються виборні посадові особи місцевого самоврядування. Вибори є однією з найдієвіших форм контролю місцевого населення за діяльністю органів та посадових осіб територіальних громад, підвищують їх відповідальність перед населенням.

Органи місцевого самоврядування сучасних зарубіжних країн включають в себе виборні муніципальні ради чи колегії та виконавчі органи, що ними утворюються. Загальний порядок формування муніципальних рад регулюється загальними виборчими законами і законами про муніципалітети, У федеративних державах видання законів про вибори в органи місцевого самоврядування знаходиться у компетенції суб'єктів федерації.

Порядок висунення кандидатів у виборні органи передбачає різні способи реалізації цих суб'єктивних прав виборців, однак частіше всього це здійснюється за поданням петицій з підписами встановленого законом числа жителів цього виборчого округу у підтримку кандидата на посаду члена муніципальної ради

Кандидати в муніципальні органи можуть обиратися як за пропорційною, так і за мажоритарною системою, тобто балотуватись за партійними списками чи як незалежні кандидати. Склад муніципалітетів може обновлятися по частинам чи переобиратися повністю.

На виборах у муніципальні органи заборонено введення імперативного мандату, адже згідно з ч. 1 ст. 7 Європейської хартії місцевого самоврядування

¹ Асистент кафедри державного будівництва та місцевого самоврядування, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

мандат місцевих обраних представників передбачає вільне здійснення ними своїх функцій.

Європейська хартія місцевого самоврядування передбачає певні стандарти прав органів місцевого самоврядування, тому держави ЄС переглянули та внесли зміни у своє виборче законодавство. Так, у Великобританії у 1998 р. пройшов референдум з питання відновлення міських зборів та обрання мера Лондона. Більшість жителів столиці висловилися «за» і парламент прийняв відповідний закон про вибори.

У Великобританії не можуть бути обрані пери, священнослужителі, кадрові воєнні, цивільні службовці, недієздатні. На муніципальних виборах можуть бути застосовані і деякі вимоги морального характеру.

У 1992 р. була прийнята Європейська конвенція про участь іноземців в громадському житті на місцевому рівні, якою встановлюється принцип, згідно з яким іноземним громадянам гарантуються громадські та політичні права, включно з правом брати участь у виборах органів місцевого самоврядування. Держави - члени Ради Європи, які підписали Європейську хартію місцевого самоврядування, вважають, що право громадян брати участь в управлінні державними та суспільними справами належить до загальних для всіх держав демократичних приписів, і це право безпосередньо може бути здійснено на місцевому рівні. Незважаючи на те, що Україна є членом Ради Європи, зазначене положення не втілено у вітчизняному виборчому законодавстві, що є негативним показником в аспекті рівності прав жителів певної місцевості. Адже у законодавстві закріплено, що місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, тобто реалізація права на участь у місцевому самоврядуванні має здійснюватися жителями територіальної спільноти без урахування їх громадянства. У цьому зв'язку виникає питання про необхідність надання права участі у місцевих виборах іноземцям, що постійно проживають на відповідній території.

У Франції головним представницьким органом регіону є регіональна рада. Інші одиниці - це департамент і комуна. З 1986 р. члени регіональних рад обираються шляхом загальних і прямих виборів. Вибори проводяться по департаментам за пропорційною виборчою системою, число представників, які обираються, є пропорційним кількості населення, але у будь-якому випадку не менше трьох. У розподілі місць беруть участь списки кандидатів, які набрали не менше 5 % голосів. Мандат члена регіональної ради сумісний не більш ніж з одним виборним мандатом - депутата, сенатора, муніципального радника, мера і ін

Представницький орган департаменту - генеральна рада формується шляхом виборів. При цьому генеральні радники обираються на шість років за мажоритарною виборчою системою у два тури, але кожні три роки склад генеральної ради поновлюється наполовину.

Представницьким органом комуни є муніципальна рада, яка обирається на шість років та обирає мера. Число членів муніципальної ради та порядок її обрання залежить від кількості населення, але повинно бути непарним. У комунах з населенням менше 3500 використовується змішана виборча система. У другому турі виборів для перемоги достатньо отримання відносної більшості голосів. Список, що набрав абсолютну більшість голосів у першому турі або найбільшу кількість голосів у другому турі, одержує половину місць у раді, а інші місця розподіляються між усіма списками за пропорційної системою із застосуванням правила найбільшої середньої. В інших комунах використовується комбінована, мажоритарна виборча система з принципом пропорційного представництва. Кожна партія, що бере участь у виборах повинна висунути стільки кандидатур, скільки членів ради обирається, а виборець голосує за той чи інший партійний список. Якщо висунутий список отримує у першому турі абсолютну більшість голосів, то другий тур не проводиться, якщо ні, то у другому турі за пропорційної системою застосовується виборчий бар'єр у 5 %.

В Італії у 1993 р. була змінена виборча система при формуванні муніципальних рад з населенням до 15 тис. На ці комуни була поширена мажоритарна виборча система, що діяла в дрібних комунах з населенням до 5 тис. В Італії рівнями нижче області слугують провінція та комуна. Представницькими органами самоврядування там є ради, які обираються жителями строком на п'ять років.

В Україні введення пропорційної виборчої системи виборів до обласних, районних, районних у містах, міських рад у зв'язку зі змінами до закону про місцеві вибори від 2005 р. не забезпечило більш адекватного, у порівнянні з мажоритарною, представництва у виборних органах місцевого самоврядування різних соціальних груп населення, основних політичних сил і навіть територіальних громад. Однією з причин цього було формування партійних списків без врахування інтересів основних соціальних груп та територіальних громад, що спричинило формування обласних та районних рад, які захищають вузько партійні чи корпоративні інтереси регіональних еліт. Також слід додати низьку правову та політичну культуру громадян, яка сприяла не оцінці передвиборних програм партій, а звертання уваги на харизму лідера тощо. Порівнюючи з країнами ЄС, слід зазначити, що таку ситуацію в Україні зумовила відсутність демократичних надбань партійного будівництва та розвиненого громадянського суспільства, яке здатне оцінювати діяльність партій та обирати найгідніші з них.

Формування системи народного представництва органами місцевого самоврядування та їх вплив на центральну владу

Серед проблем, які потребують термінового розв'язання з метою закріплення та поглиблення системних перетворень, започаткованих в сучасній Україні, особливе місце займають проблеми формування та реалізації дієвої регіональної політики, підвищення впливу місцевого самоврядування на центральну владу. Вирішення цих проблем сприятиме збільшенню національного багатства шляхом ефективного використання ресурсів кожного регіону, тісному співробітництву між ними, їх збалансованому та гармонічному розвитку.

Без сумніву, на сьогодні, виходячи з принципу забезпечення пріоритету загальнодержавних інтересів провідним суб'єктом регіональної політики є держава в особі її глави - Президента, Верховної Ради, як єдиного органу законодавчої влади та Кабінету Міністрів, як вищого органу у системі виконавчої влади. Тому небезпідставно, в багатьох випадках йдеться саме про державну регіональну політику. Але на нашу думку, такий підхід є дещо одностороннім, бо він звужує та знецінює сутність та форми регіональної політики, фактично відмовляючи в праві на її формування та реалізацію іншими суб'єктами, зокрема, системі місцевого самоврядування, вплив якої на всі аспекти суспільного життя в умовах де концентрації та децентралізації влади невпинно зростає.

Міжнародний стандарт права органів місцевого самоврядування на об'єднання становлять міжнародно-правові норми Європейської хартії місцевого самоврядування, яку від імені України було підписано тринадцять років тому 6 листопада 1996 року в м. Стразбурзі та ратифіковано 15 липня 1997 року. Відповідно до статті 9 Конституції України вона стала частиною законодавства України - норми її через конституційне положення мають таку ж обов'язкову юридичну силу, як і положення іншого чинного законодавчого акту України.

Згідно Конституції України та закону України «Про місцеве самоврядування України» у структурі місцевого самоврядування можна виділити два основних елементи - територіальну громаду та органи місцевого самоврядування.

Треба відзначити, що вони справляють різний вплив на регіональну політику, бо мають різні інтереси та можливості, різний правовий статус.

Цілком природно, що інтереси базового рівня територіальної громади здебільшого концентруються на розв'язанні поточних соціально-економічних

¹ Кандидат філософських наук, доцент, проректор з науково-педагогічної роботи, Українська інженерно-педагогічна академія

² Кандидат філософських наук, доцент кафедри соціології та політології. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

проблем - благоустрою населеного пункту, роботі комунальних підприємств, охороні громадського порядку тощо.

Тому члени громади свої права на участь в місцевому самоврядуванні реалізують переважно з метою формування муніципальної політики, тобто політики найнижчого рівня.

На формуванні муніципальної політики зосереджують свої зусилля також і більша частина представницьких органів місцевого самоврядування - сільські, селищні, міські ради, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи рад.

Значно більший інтерес до регіональної політики мають громади та органи місцевого самоврядування великих міст - мегаполісів, соціально-економічний розвиток яких тісно пов'язаний з функціонуванням крупних інфраструктур, підприємствами промисловості та паливно-енергетичного комплексу, шляхами сполучення регіонального та загальнодержавного значення, створенням спеціальних вільних економічних зон.

На цих підставах громаду та органи самоврядування з повним правом можна вважати суб'єктами регіональної політики та законодавчо закріпити за ними відповідні повноваження.

У демократичних політичних системах Європи різні місцеві інтереси постійно намагаються вплинути на центральну владу. Проблема полягає в питанні: Яку можливість має місце самоврядування, як інституції впливати на центральну владу у питаннях захисту власних інституційних інтересів?

Перша частина проблеми полягає у тому, що інституційні інтереси навіть одного місцевого самоврядування часто далеко не ясні. Наприклад, сама рада в деяких дуже важливих питаннях може бути поділена по партійним політичним орієнтаціям. Нові вибори можуть значно змінити співвідношення сил. Відповідно можуть різко змінитися вимоги місцевої влади до центральної. Чи це означає, що місцева влада дещо слабка та непослідовна у своїй політиці? Звичайно, ні. Ліберальна демократія передбачає, що органи місцевої влади можуть змінювати свою політику залежно від волі виборців. Навпаки, мала б турбувати ситуація, коли такі зміни не відбуваються. Аналогічна проблема виникає, коли фракції меншості у місцевій раді можуть звертатися до центральної влади з неофіційними поданнями, іноді доводячи, що позицію більшості треба ігнорувати. Якщо фракція меншості політично афшійована до правлячої партії в центральній владі, вона може бути потенційно більш впливовою, ніж більшість.

Втім, незважаючи на ці труднощі, місцеві самоврядування часто прагнуть об'єднатися для того, щоб пробувати впливати на рішення центральної влади. Для цього вони можуть створювати організації, які на додаток до того, що діють відносно центральної влади як групи інтересів, ще й виконують роль механізмів для обміну інформацією між місцевими самоврядуваннями та надання спільних послуг (страхування, соціологічні дослідження тощо).

Вирішення того, як місцеві самоврядування в межах однієї центральної юрисдикції мають організуватися, щоб лобювати свої спільні інтереси - важке завдання для муніципальних лідерів. Менша організація, що представляє тільки певний масштаб та тип місцевого самоврядування, може легше досягти згоди, ніж одна більш диверсифікована організація. Але рішення кожної з менших

організації може суперечити рішенням іншої, а ціною є послаблення позиції місцевого самоврядування в цілому внаслідок його неспроможності говорити в один голос. З іншого боку, одна організація - це лише одна позиція, здебільшого слабка та сумирна через необхідність внутрішнього компромісу між різними типами місцевого самоврядування, які вона представляє. Скоріш за все, ідеальним є багатоярусний або федеративний устрій. На жаль, такі складні моделі прийняття спільних рішень можуть сформуватися тільки згодом, коли муніципальні лідери звикнуть працювати один з одним. До того часу навряд чи можуть бути успішно розповсюджені там, де раніш нічого не існувало.

Муніципальні організації подібного типу контролюються обраними до муніципалітету політиками, в усякому разі теоретично. За умов здорової ліберальної демократії виникають також усі види інших груп за інтересами, зацікавлені в облаштуванні відносин між центром та місцями. Муніципальні організації можуть здійснювати тиск, щоб добитися зменшення контролю центру у сфері планування використання земель. Групи, які займаються проблемами захисту архітектури, можуть здійснювати тиск заради його збільшення.

Чим більшу кількість виборців представляє обраний лідер, тим більшою є його політична легітимність. Це дає міським муніципальним лідерам значну перевагу у справі захисту інтересів місцевих громадян відносно політики центральної влади не може бути нічого сильнішим, ніж місцева влада та лідер, обрані цими громадянами.

Шахматова Т. П.¹

Проблемні питання застосування європейських стандартів демократичної держави в процесі реформування місцевих органів влади в Україні

За Конституцією 1996 року Україна проголошена демократичною, соціальною і правовою державою, в якій людина визнана найвищою соціальною цінністю, і проголошено, що її права і свободи та їх гарантії повинні визначати зміст і спрямованість діяльності держави. Конституція закріплює республіканську форму правління, право громадян обирати Президента, законодавчий орган держави - Верховну Раду, основи функціонування розгалуженої системи органів місцевого самоврядування.

Отже за Конституцією в Україні наявними є всі основні інститути демократії, які мають демократично розвинені держави. Але з оглядом на реальне становище Української держави і суспільства резонно виникає питання, а чи достатньо закріплення в Основному Законі держави цих постулатів, аби вважати, що Україна вже дійсно є демократичною державою. Безумовно ні, адже загальновідомо, наприклад, що чимало з проголошених Конституцією особистих, громадянських, політичних, соціальних, економічних, культурних та екологічних прав людини і громадянина на сьогодні є стратегічним

¹ Старший науковий співробітник, НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

завданням держави, а не реаліями її сьогодення. Отже слід визнати, що розбудова демократичної держави для України поки залишається ціллю, яку вона має досягти, а не її дійсністю.

Спробуємо перелічити основні стандарти цивілізованого світу, виконання яких має забезпечити Україна для того, щоб бути державою з реальною, а не уявною демократією.

На сьогодні існує безліч ідей та концепцій демократії, але при цьому є спільні риси, які притаманні майже усім концепціям. Так, завжди демократія більшою або меншою мірою означає народовладдя, суверенітет народу та його участь у політичному житті. Обов'язковими атрибутами демократичної держави визнаються створення гідних людини засад життя і діяльності, гарантії реального забезпечення демократичних прав і свобод, визначених, проголошених, закріплених в Основному Законі держави.

Як правило, характеристика демократичної держави включає реальну участь людей в управлінні справами держави і суспільства як через обраних ними представників в представницькі органи державної влади та органи місцевого самоврядування, так і безпосередньо, тобто шляхом прямої участі у вирішенні державних і громадських справ.

Що стосується України, то слід визнати, що особливо останнім часом спостерігається значне відчуження влади від населення і, як наслідок, небажання пересічних громадян підтримувати багато з заходів, які пропонує влада. Часто реальна участь громадян в управлінні справами держави підмінюється залученням їх до участі в різноманітних шоу з політичною окрасою, де вони є статистами чи спостерігачами, як правило, без права утрутитися чи вплинути ані на хід дискусії, ані, тим більше, на вирішення обговорюємих проблем в державі чи суспільстві.

Так чому ж сталося так, що населення України фактично виявилось усуненим від управління справами не тільки на центральному рівні, але й на місцях. Зараз стан справ зі зв'язками між виборцями та депутатами є значно гіршим ніж був ще декілька років тому. Майже зовсім немає зустрічей депутатів зі своїми виборцями, їх звітів перед населенням, у тому числі щодо виконання доручень виборців (раніше це були їх накази), фактів відкликання депутатів та місцевих голів, які неналежно виконують свої повноваження і т. ін.

Однією з причин, яка негативно позначилась на взаємовідносинах влади і населення на місцевому рівні стало формування, починаючи з 2006 року, обласних, районних, міських, районних в містах рад за закритими списками місцевих організацій політичних партій. Досвід функціонування місцевих рад, сформованих у такий спосіб, дає підстави визнати досить обґрунтованими та реальними застереження противників запровадження пропорційної системи на місцях. Вони стверджували, що такий спосіб формування місцевих рад збільшить і так значну відчуженість влади від населення, сприятиме послабленню зв'язків виборців з депутатами. Що і сталося на практиці.

Відлученню багатьох громадян від участі в управлінні державними та громадськими справами сприяє й те, що значна частина наших громадян має доходи нижче встановленого прожиткового мінімуму А бідність, як відомо, позбавляє людину реальної можливості брати участь в управлінні державними

справами, змушуючи її віддавати весь свій час, всі свої зусилля забезпеченню гідного рівня життя своєї родини. У зв'язку з цим, до речі, все більше вчених та практиків як вітчизняних, так і зарубіжних доходять висновків про те, що сучасна демократія має спиратися передусім на середній клас, тобто прошарок заміжніх людей, які складають економічно і політично активну частину населення будь-якої території. В Україні ж, як відомо, економічно ефективний середній клас ще тільки формується.

Місцеве самоврядування в Україні, як на базовому, так і регіональному рівнях, за оцінками вчених та практиків, має неповноцінний характер через низку суттєвих обставин, передусім, недостатність джерел фінансування самоврядування і, як наслідок, коштів для його здійснення; дублювання ними функцій інших органів влади; розпорощування зусиль на розв'язання проблем та питань, вирішення яких не є їх обов'язками, повноваженнями; розповсюдженість корупційних проявів та правопорушень, пов'язаних із корупцією, тощо. На районному та обласному рівнях, місцеве самоврядування не може вважатися дієвим також через відсутність виконавчих комітетів в обласних та районних радах, відсутність комунальної власності на рівні районів та областей.

Отже слід визнати, що при існуванні в Україні всіх класичних демократичних інститутів загально визнані в Європі та світі ознаки реальної демократії або відсутні, або знаходяться на початковому етапі розвитку. Прагнучи до членства в Євросоюзі, Україна має невідкладно здійснити низку конкретних заходів щодо вдосконалення державного управління в напрямку його демократизації з використанням при цьому як власного вітчизняного досвіду, так і досвіду міжнародного.

Основними принципами розбудови демократичної держави європейська спільнота визнає принципи субсидіарності та пропорційності.

Складається враження, що багато політиків посилаючись на ці принципи, вважають, що демократичним та прогресивним є передача більшості державних справ органам місцевого самоврядування за будь-яких умов. Разом з тим, з погляду на те, що діється в державі, незадовільний стан соціально-економічної ситуації в країні; не сформованість громадянського суспільства; слабкість та малоефективність діяльності місцевого самоврядування, вважаю, що це є утопією.

До речі принцип субсидіарності зовсім не передбачає саме такого його тлумачення. Під субсидіарністю розуміється принцип, який регулює співвідношення компетенції державних органів та органів місцевого самоврядування з питань, які вирішуються на місцевому рівні, з тим, щоб забезпечити надання повноважень з їх виконання органам місцевого самоврядування не просто тому, що вони найбільш наближені до громадян, але обов'язково за умов, що останні здатні якісно та ефективно здійснювати зазначені повноваження в інтересах місцевого населення.

В той же час, як свідчить досвід України, органи місцевого самоврядування в більшості випадків через низку перелічених та деяких інших обставин не можуть забезпечити виконання на належному рівні навіть своїх самоврядних повноважень щодо вирішення питань місцевого значення, а також державних

повноважень, що вже делеговані їхнім виконавчим органам згідно з Законом «Про місцеве самоврядування в Україні».

Саме з розв'язання існуючих у місцевого самоврядування проблем, які роблять його слабким та неповноцінним, для наповнення його діяльності реальним змістом, який відповідає Європейській хартії про місцеве самоврядування, і слід починати реформу місцевих органів влади, а не навантажувати їх при такому їх стані ще й додатковими державними повноваженнями

Так, зокрема, необхідно здійснити заходи, щоб поновити зв'язки, взаємодію між виборцями з одного боку, та депутатами та місцевими головами, з іншого, реальну відповідальність останніх за виконання покладених на них повноважень. Для цього слід переглянути не тільки виборче законодавство, а й внести відповідні зміни до законодавства про статус депутатів та місцеве самоврядування в цілому.

А ось, що стосується застосування принципу пропорційності при реформуванні органів влади, то він уявляється актуальним та затребуваним для сьогоденної України. Його зміст визначається як міра дозволеного тому чи іншому органу влади. Інакше кажучи, це принцип, за яким дії органу влади мають обмежуватися завданням, яке поставлено перед ним, та ціллю, якої він має досягти, уникаючи при цьому як надмірного регулювання, так і недостатності, неповноти наданих для цього повноважень.

Саме з таких позицій слід оцінити та у разі необхідності переглянути повноваження як органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування в процесі їх реформування.

Підводячи підсумки здійсненому дослідженню, вважаю, що для розбудови дійсно демократичної держави в нашій країні слід не тільки вдосконалювати державне управління, але також більш послідовно, наполегливо та рішуче змінювати на краще економічний стан в державі та підвищувати добробут наших громадян. Хоч це, безумовно вже тема іншого дослідження.

Червякова О. Б.¹

Щодо стандартів транспарентності (прозорості) діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування

1. Умовою побудови громадянського суспільства в Україні є суцільна підзвітність та підконтрольність органів державної влади та місцевого самоврядування його інститутам, що обумовлює транспарентність (прозорість) діяльності таких органів. Транспарентність діяльності влади та самоврядування характеризується, по-перше, відкритістю та доступністю інформації про кадровий склад їх органів та їх діяльність, у тому числі й про прийняті рішення, програми, плани тощо та їх виконання; по-друге, можливістю носіїв громадянського суспільства брати участь у розробці і виконанні таких рішень та здійснювати контроль за діяльністю усіх гілок влади та місцевого

¹ Кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

самоврядування, у тому числі у бюджетній сфері, дозвільній системі, земельних відносинах тощо, які становлять суспільний інтерес. При цьому під відкритістю розуміється такий режим діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, при якому усі бажаючі можуть безперешкодно їх відвідувати та спостерігати за ходом їх роботи. В свою чергу доступність цих органів - це такий рівень організації їх роботи, який задовольняє потреби суспільства у вирішенні юридично значущих справ, виконанні завдань і функцій держави відповідно до наданої їм компетенції. Складником транспарентності є також гласність, тобто інформаційна відкритість і публічність державного органу, органу місцевого самоврядування, їх посадових осіб, що, зокрема, забезпечує: а) правдиву, своєчасну і широку інформацію про дійсний стан справ на відповідному об'єкті управління, у відповідній сфері суспільного життя, про внутрішню та зовнішню політику держави тощо; б) регулярне обнародування офіційних документів, аналітичних звітів, статистичних даних, результатів соціологічних досліджень та інших матеріалів, які характеризують діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування усіх рівнів; в) компетентну участь всіх учасників відповідних правовідносин у прийнятті відповідних рішень та їх виконанні шляхом публічного обговорення проектів загальнодержавних, регіональних та місцевих програм, а також методів та результатів їх виконання; г) відкритість контролю за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування, залучення громадськості до аналізу та результатів наслідків виконання програм і планів; д) залучення засобів масової інформації з метою створення позитивного іміджу відповідної управлінської системи - «PR» та популяризації відповідних адміністративних та судових процедур реалізації й захисту прав та законних інтересів громадян тощо.

2. Процес приведення адміністративно-державного управління в Україні у відповідність із сучасними світовими стандартами на протязі останнього часу невпинно розвивається і все більше інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування стає надбанням як окремих громадян, так і широких кіл громадськості. В той же час на шляху до європейської інтеграції в цій сфері залишаються питання правового, організаційного і матеріально-технічного характеру.

3. Одним із шляхів розв'язання цих проблем є розробка і впровадження стандартів транспарентності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, під якими ми розуміємо забезпечення передбачених міжнародними актами та чинним законодавством вимог до змісту, обсягу й рівня діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування з огляду на прозорість інформації про їх діяльність. Такі стандарти мають відповідну систему, яка діє трьох рівнях - загальносвітовому, регіональному та національному. Аналіз перших двох дає, по-перше, можливість визначити повноту та всебічність їх забезпечення в цій царині, а по-друге, дозволяє пересвідчитися у тому, наскільки їх сприйняло національне законодавство. Перш за все, йдеться про закони, нормативно-правові акти та документи, міждержавні договори та угоди, які закріплюють у національному законодавстві механізм інформаційного забезпечення потреб суспільства.

4. На першому рівні стандарти транспарентності визначають такі фундаментальні документи ООН, як Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права та ін.; на другому рівні - такі документи Ради Європи, як Європейська конвенція з прав людини, декларації та резолюції Комітету Міністрів РЄ; на третьому рівні - Конституція та Закони України «Про інформацію», «Про науково-технічну інформацію», «Про Національну програму інформатизації», «Про державну таємницю», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні», «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» та її.

5. Аналіз зазначених стандартів свідчить, що національне законодавство майже не сприйняло такі вимоги щодо транспарентності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, як доступність і зрозумілість інформації, що представляє суспільний інтерес; доступ до процесу прийняття рішення (компетентність, мотивація, законність, доцільність, справедливість, методи впливу на об'єкти управління, відповідальність за виконання тощо); участь у процесі прийняття рішення професійних об'єднань громадян, громадських організацій, проведення громадських слухань, незалежних експертиз тощо; наявність відповідної системи контролю за виконанням вимог щодо транспарентності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування і розгалуженої системи юридичної відповідальності за порушення права на інформацію.

6. Концептуальні засади інформатизації суспільства передбачають переважно технічний бік забезпечення транспарентності діяльності державних органів (електронно-комунікаційні засоби передачі інформації тощо), в той же час майже не враховується якісний бік цих процесів. Зокрема, не можна не побачити, що існуюче в Україні право на доступ до інформації обмежено регламентацією обов'язкового для державних органів та органів місцевого самоврядування розкриття відповідної соціальної інформації у відповідь на запити людей; воно розраховане на неперсоніфікованого отримувача, без відповідної «соціальної адреси» та зворотного зв'язку. На відміну від цього громадяни повинні мати право на інформацію, не обов'язково пов'язану з ними особисто, з їх конкретною адміністративною «справою», тобто їм має бути надано «право знати», як фундаментальне конституційне право, що відповідає світовим та регіональним стандартам транспарентності діяльності державних органів. Відкритість адміністративно-державного управління для широкого громадського контролю, розвиток відповідного механізму його забезпечення у державному управлінні та місцевому самоврядуванні має стати нормою суспільного та державного життя в Україні.

Гласність місцевого самоврядування: організаційні форми реалізації

Одним з пріоритетних напрямків удосконалення місцевого самоврядування в Україні, розкриття його демократичного потенціалу є забезпечення дедалі більшої гласності на муніципальному рівні, посилення інформаційних зв'язків між органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами та членами територіальних громад, громадськими формуваннями, активне залучення ще більш широких кіл громадськості до вирішення питань місцевого значення. За даних умов суттєвого значення набуває раціональне використання позитивного зарубіжного досвіду, накопиченого у справі розвитку гласності в діяльності органів муніципальної влади.

Зарубіжне законодавство й судова практика країн Євросоюзу свідчить, що держава й муніципальні органи стоять на сторожі інтересів членів територіальних співтовариств щодо забезпечення обізнаності про стан справ на місцевому рівні, про організацію і функціонування самоврядних інституцій. Однак набір конкретних форм і методів забезпечення гласності різняться в залежності від історії, політико — правових традицій та стану розвитку муніципальної влади. Якщо розвинені країни Західної Європи традиційного орієнтовані на соціальне партнерство і стимулювання громадської активності, то для низки постсоціалістичних держав характерним є пошук оптимальних засобів і каналів налагодження інформаційного зв'язку між місцевою владою і населенням

Так, у Чехії проблемними питаннями є низька активність громади та недовіра до місцевою владою, територіальною громадою за засобами масової інформації було проведено низку громадських слухань з питань місцевого бюджету, поліпшення комунальних послуг, інформування щодо діяльності органів місцевого самоврядування. Більш як 70 міст Чехії приєдналися до цієї ініціативи, але вперше програма була запроваджена в м. Джіхлава, де проживає близько 56 тисяч жителів.

Міська влада застосувала глибокий та системний підхід до поліпшення взаємин між органами самоврядування, громадою та ЗМІ. Муніципалітетом Джіхлави було створено Наглядову Раду та проведено опитування щодо погляду громадян на здійснення плану були залучені мер та віце-мер міста, представники ЗМІ, громадяни міста, які входили до Наглядової Ради.

В Угорщині перехід до демократії та ринкової економіки зумовив певні труднощі для місцевого самоврядування. Так, у маленькому місті Нагіката (кількість населення - близько 13 тисяч) в середині 90-х років рівень безробіття сягнув 25%, суттєво зменшилася підтримка муніципалітету з боку центрального

¹ Старший викладач кафедри державного будівництва та місцевого самоврядування. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

уряду, а як наслідок - велике незадоволення населення місцевою владою. Через високий рівень безробіття та відсутність промисловості місто було віднесене до категорії «непривабливих зон».

Для більш активного залучення молоді до громадського життя та співпраці з органами місцевого самоврядування в Кракові (Польща) вирішили запровадити програму «Моя гміна», яка була розрахована на шість років. Метою проекту є надання молоді можливості отримати знання щодо структури, повноважень та функцій органів місцевого самоврядування.

Ідея популяризації серед молоді знань щодо місцевого самоврядування виникла в 1994 році в Управлінні інформації та зв'язку Краківської міської ради. Проект був започаткований у співпраці з Асамблеєю місцевого самоврядування та Воєводським методичним центром. За роки свого існування програма трансформувалась у кількомісячний курс лекцій, семінарів, практичних занять з працівниками органів місцевого самоврядування.

Міська влада Варни (Болгарія) ще донедавна не брала до уваги думку та реакцію самої молоді як об'єкта різних рішень і учасника програм. Причиною такого стану була недостатня відкритість влади для громадян, а також відсутність організованого форуму молодіжних організацій. При цьому спілкування та пошук спільних рішень муніципалітету і молоді відбувалися спонтанно та нерегулярно.

Ідея ефективного партнерства між міською владою та молоддю в прийнятті та реалізації Молодіжної політики народилася під час імплементації проекту створення молодіжної ради. З початком проекту значно посилилася взаємодія між молодіжними організаціями, а нагальна необхідність об'єднання їх зусиль для створення стабільної форми партнерства між молоддю та міською владою стала очевидною. Результатом пошуків механізму участі молоді у роботі місцевої влади стало створення Регіональної Молодіжної Ради. Головною метою діяльності ради є реалізація принципів залучення молоді до вирішення спільних проблем, включаючи проблеми муніципалітетів, викладених в Європейській хартії участі молоді в житті міст та регіонів. Відразу після заснування Рада вийшла до муніципалітету з пропозицією щодо прийняття та запровадження принципів Хартії.

Досвід органів місцевого самоврядування переконливо доводить, що усвідомлення населенням і посадовими особами сутності місцевого самоврядування як підґрунтя демократії та їх орієнтація на демократичні цінності - необхідна передумова для подальшого розвитку муніципальної влади. Із цією метою необхідно провадити спеціальну інформаційну роботу з населенням України, спрямовану на підвищення його політичної та правової культури.

Перехід до нової парадигми муніципального управління в Україні передбачає включення індивіда до соціально значущої діяльності через ту чи іншу соціальну спільноту, щоб усіляко стимулювати громадську активність і запроваджувати нові форми реалізації принципу гласності на місцевому рівні.

Необхідно здійснити дебіюрократизацію органів місцевого самоврядування й комунальних служб в Україні з метою забезпечення більш ефективної взаємодії представників місцевої влади й населення. Для цього на

законодавчому рівні слід чітко встановити порядок доступу громадськості до інформації про діяльність органів місцевого самоврядування та баз даних, якими вони володіють. Пильна увага має бути приділена широкому розвитку електронного устаткування, створенню загальнодоступних електронних баз даних.

Має бути забезпечена націленість представників місцевої влади на соціальне партнерство з представниками населення. Таке співробітництво повинне базуватися на спільних цілях, інтересах і проблемах, які потребують вирішення, і здійснюватися в різноманітних формах спілкування з громадськістю, як-то (а) регулярні зустрічі, (б) публікування звітів, (в) діяльність спеціальних прес-служб чи управлінь по зв'язках з громадськістю, (г) «гарячі лінії» (д) та ін.

Ставицька О. В.¹

Неформальні засоби регулювання конфліктів місцевого самоврядування

Наша країна, що знаходиться на шляху побудови правової держави і громадянського суспільства, украй зацікавлена в тому, щоб виникаючі в суспільстві конфлікти можна було б розв'язувати не тільки в залі суду, але і шляхом переговорів. Вони повинні проходити за участі незацікавленого посередника, здатного підказати не тільки взаємоприйнятний, але і законний спосіб улагодити всі розбіжності. На Заході така практика вельми поширена, особливо в англomовних країнах. Проте і в інших європейських державах, що дотримуються системи континентального права, медіацію починають використовувати все ширше, причому на основі прийнятих законів. В них описані не тільки самі процедури, необхідні для врегулювання суперечок, але і вимоги, що пред'являються до так званих медіаторів - людей, що мають спеціальну (частіше всього юридичну) освіту і навички психолога. В міжнародному масштабі медіація є однією з форм врегулювання конфліктів, що швидко розвиваються. Вона уникає тупикових судових процедур, досить швидко і не дорога, її рішення можуть бути адаптовані до будь-якої ситуації, процес приватний і конфіденційний і, оскільки метою медіації є розв'язання проблеми, то в результаті медіації сторони можуть продовжувати співробітництво.

Хоча ідеальним для проведення медіації є час до настання конфлікту, проте, вона може бути корисною у будь-який момент спору і на будь-якому етапі його розвитку, а саме: медіація може бути запропонована стороною одразу після настання конфлікту, або коли стало ясно, що переговори будуть безуспішними; суди в деяких країнах самі вимагають проведення медіації по певних видах конфліктів; медіація може мати місце після початку конфлікту з метою його розв'язання до початку суду і може продовжуватися, коли сторони ще знаходяться в процесі досудового розгляду; медіація може проходити під

¹ Кандидат філософських наук, доцент, старший науковий співробітник, НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України

час судового процесу, у виняткових випадках - одразу після нього до моменту винесення рішення і навіть після винесення рішення, як спосіб подачі апеляцій або у разі розбіжностей по виконанню судового рішення.

Медіація більш всього прийнятна, коли: бажано мати рішення в результаті процесу переговорів; немає необхідності створювати юридичний прецедент, сторони хочуть зберегти конфіденційність; напруга і емоції перешкоджають спілкуванню сторін, існує обмеженість в часі і засобах, сторони хочуть надалі підтримувати відносини

Оскільки в процесі медіації сторони контролюють результат переговорів, найімовірніше їх відносини надалі збережуться, тоді як після судового розгляду або арбітражії цього навряд чи можна чекати. Медіація може розв'язати велику кількість конфліктів. Тут дві або більш сторін зустрічаються з нейтральною третьою стороною, яка веде переговорний процес, даючи поради і, слухаючи всі сторони, допомагає сторонам прийти, якщо це можливо, до рішення, при якому виграють все, або, якщо програють, то мінімально. З таким рішенням сторони можуть жити далі.

Рішення повинне бути складено письмово (бути формально оформлено), інакше воно не є обов'язковим для сторін. Якщо яка-небудь із сторін не задоволена результатом, вона може не підписувати договір і продовжувати розгляд, обравши іншу форму вирішення конфлікту.

Медіація - один з найнеформальніших способів розв'язання конфліктів. Це процес дуже гнучкий і під час переговорів будь-яка із сторін може припинити процес. Проте це не означає, що медіацію можуть перервати всі. Процес буде найефективнішим, якщо ним керуватиме медіатор, вибраний заздалегідь з відома сторін (по заздалегідь складеному протоколу).

Досвід вітчизняних третейських судів і процедури, що використовуються при укладанні мирових угод в судах загальної юрисдикції, можуть служити деяким зразком для впровадження медіації в нашу правову систему. Проте для того, щоб звернення громадян до посередника стало нормою життя, необхідно офіційно регламентувати його повноваження і забезпечити певним статусом. Тільки в цьому випадку конфліктуючі сторони будуть упевнені, що їх угода матиме таку ж юридичну силу, як і рішення суду.

Сімейні і корпоративні конфлікти, суперечки між громадянами, підприємцями, громадськими об'єднаннями і навіть політичними структурами далеко не завжди вимагають визнання однієї із сторін правою, а іншої - неправою. І за допомогою медіації вони можуть знайти такий вихід з ситуації, який не може запропонувати жоден суд.

Пошук нестандартних рішень - це і є основна робота медіатора, який повинен знайти індивідуальний підхід до кожного конфліктуючого суб'єкта, щоб він погодився із задоволенням тільки тих своїх вимог, які дійсно важливі, відкинувши всі дрібні, непринципові претензії і особисті образи. Стороною конфлікту, до речі, може бути і суспільство в цілому, якщо його інтереси притискають влада або державні інститути.

Медіація - це стародавній інститут міжнародного права, відомий як «пропозиція добрих послуг». Наприклад, тридцятирічна війна була закінчена за допомогою посередників. Один з них - Калторіні - якраз і називав себе

медіатором Суперечка між Єгиптом і Ізраїлем була закінчена за допомогою президента Картера в 1978 році під час переговорів в Кемп-Девіді. Різні форми медіації можуть бути використані і у внутрішньополітичних суперечках В Берліні, наприклад, з питань каналізації і утилізації стічних вод в досягненні угоди брала участь 21 організація сфери комунального управління. Вони призвали медіатора-юриста, який не був представником органів влади, і він зумів виробити загальну точку зору. А в СІЛА медіація використовується і при створенні законів в парламентських процедурах. Там також застосовуються спеціальні правила переговорів і при створенні технічних норм, і при значущих суспільних суперечках на комунальному, регіональному і державному рівнях.

Дуже важливим є питання, що стосується стабільності досягнутих угод. Якою мірою люди зобов'язані дотримуватися цих угод, і чи можуть вони мати силу судового вироку. Для цього потрібно виробити рамкові умови відносин законодавства і медіації. Необхідно мати якісь норми, що забезпечують здійсненність тих угод, які досягнуті за допомогою медіатора. Оскільки, окрім психологічної дії, цей документ обов'язково повинен мати і юридичну силу.

Сьогодні в Україні у ряді обласних центрів створені і функціонують так звані групи медіації, діяльність яких, на жаль, ніяк не пов'язана з розв'язанням конфліктів на рівні місцевого самоврядування. В той же час досвід інших країн показує, що вони можуть надати велику допомогу у врегулюванні конфліктів, яких на місцевому рівні існує велика кількість (особливо в комунальній сфері). Тим більше що судова система часто виявляється абсолютно неефективною в таких ситуаціях. Необхідно, щоб діяльність таких медіативних структур стала частиною механізму функціонування місцевого самоврядування в контексті формування громадянського суспільства.

Сергієнко О. В.¹

Правове регулювання статусу муніципальних службовців у європейських країнах

З огляду на необхідність розбудови вітчизняної служби в органах місцевого самоврядування, формування та здійснення раціональної муніципальної кадрової політики як на рівні самоврядних громад, так і на рівні Української держави, потребує ґрунтовного аналізу та осмислення зарубіжний досвід організації муніципальної служби, напрямків її реформування та тенденцій розвитку.

Кадровий потенціал муніципальної служби розвинутих країн є досить значним, при цьому в деяких державах муніципальна адміністрація кількісно переважає центральну та регіональну адміністрації, що відображає як рівень децентралізації публічної влади, якісний розвиток місцевого самоврядування, так і історичні традиції та особливості. Так, кадровий розподіл за адміністративними рівнями держав-членів ЄС у процентному співвідношенні є таким: 1) Німеччина: центральна адміністрація - 7,2%, регіональна - 32,8%, муніципальна - 60,1%;

¹ Начальник відділу правового забезпечення виконавчого апарату, Кіровоградська районна рада.

2) Франція: центральна - 39%, провінційна - 9,3%, муніципальна - 51,7%; 3) Об'єднане Королівство: центральна - 39,2%, муніципальна - 60,8%; 4) Швеція: центральна - 16,8%, провінційна - 15,5%, муніципальна - 67,8%; 5) Фінляндія: центральна - 24,8%, муніципальна - 75,2%; 6) Нідерланди: центральна - 31,1%, провінційна - 7,2%, муніципальна - 61,7%; 7) Італія: центральна - 41,5%, регіональна - 8%, провінційна - 7,7%, муніципальна - 42,7%; 8) Данія і центральна - 7,8, провінційна - 22,8%, муніципальна - 69,4; 9) Бельгія: центральна - 22,9%, регіональна - 20,7%, провінційна - 4,1%, муніципальна - 52, 3%¹. В Україні ж за статистичними даними Голодержслужби України станом на 31.12.2008 р.² питома вага посадових осіб місцевого самоврядування в загальній кількості публічних службовців, включаючи державних службовців у силових структурах (Міноборони, МВС, СБУ) складала лише 25,7%, тобто кількісно значно менше, чим у розвинутих європейських, країнах.

Аналіз світової практики регламентації муніципальної служби дозволяє виділити три основних способи правового регулювання статусу муніципальних службовців: надання муніципальним службовцям спеціального правового статусу, закріплення за ними статусу державних службовців (іноді з невеликими особливостями, пов'язаними з муніципальною службою), поширення на муніципальних службовців загального трудового законодавства без виділення цієї категорії працівників в окрему групу. В країнах Європи можна зустріти всі три способи правового регулювання та відповідні моделі муніципальної служби: як самостійного виду публічної служби, як різновиду державної служби, як діяльності, що за правовим режимом не відрізняється від трудової діяльності у приватному секторі.

Так, на відміну від ряду інших країн у Великобританії кількість державних посад, права працівників державних організацій та оплата їх праці не встановлені публічним або конституційним правом. Муніципальні службовці приймаються на роботу за трудовим договорами (контрактами), побудованими на громадянському праві, і за законом мають той же статус, що і особи, зайняті у приватному секторі. Під тиском необхідності скорочення персоналу, збільшення продуктивності і підвищення ефективності праці, роботодавці в британському державному секторі не пропонують додаткових соціальних пільг або переваг, пов'язаних з просуванням по службі, стабільною оплатою праці. Посилення конкуренції між державним і приватним секторами, управління за контрактами і розподіл державних організацій на підрядчиків і замовників призвело до виникнення внутрішніх ринків і конкуренції між окремими державними підприємствами, які основною своєю метою ставлять задоволення потреб клієнтів на ринку в умовах обмежених ресурсів. Функція держави як роботодавця підпорядкована її економічній функції, через що держава відноситься до своїх працівників скоріше як до «людського ресурсу», який повинен використовуватись ефективно і результативно, а не як до державних

¹ Bossaert D., Demmke C, Nomden K., Polet R. La fonction publique dans l'Europe des Quinze. - Maastricht: Institut européen d'admonistration publique. - 2001. - с. 46

² Офіційний веб-сайт Головного управління державної служби України // http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=155859cat_id=35390

службовців, які служать державі і суспільним інтересам. Оплата праці не регулюється британськими державними стандартами, а визначається в залежності від ринкової вартості професійних знань та умінь кожного окремого працівника. На сьогодні тенденція направлена на скорочення укладання колективних договорів, як таких, що перешкоджають адекватно реагувати на стан місцевого ринку праці. Тому для більшої гнучкості місцеві органи влади прагнуть самостійно встановлювати стандарти оплати праці та зайнятості. Перевагою британської системи оплати праці і стимулювання є те, що вона більш пристосована до потреб ринку, є гнучкою і надає можливість муніципальним службовцям обирати варіанти, наприклад, роботу на дому, неповну зайнятість. Крім того, службовці мають більші можливості для просування по службі, яке забезпечується ефективною роботою службовця та меншою бюрократичністю системи.

У Франції муніципальні службовці мають чітко визначене коло прав і обов'язків, їх статус відрізняється від статусу решти працівників. Робота в державному секторі є унікальним місцем в суспільстві, яке гарантує кожному службовцю незалежність від політичних впливів та моральних спокус приватного сектора, а також відображає централізовану політичну систему Франції. Основними правами муніципальних службовців у Франції є гарантована зайнятість, кар'єрна система і соціальний захист; основні обов'язки - прояв об'єктивності і служіння суспільному благу. Оплата праці здійснюється відповідно до категорій та встановлених державою загальних коефіцієнтів і залежить від трудового стажу, рівня кваліфікації, географічних особливостей і розміру премій. Стимулом для муніципальних службовців у Франції, як і в Німеччині, є забезпечення зайнятості (чи не найсуттєвіший стимул), стабільний зарібок та привілейовані пенсійні схеми. Крім цих, як і в інших європейських країнах, використовують в якості стимулів різноманітні фінансові пільги, гнучкість графіку роботи, додаткові відпустки, можливість працювати за сумісництвом та престиж служби¹. Незважаючи на такі явні переваги Французької управлінської системи, як правова та соціальна захищеність, впевненість функціонерів в завтрашньому дні, висока оплата праці, престиж служби, останнім часом чітко окреслилися і негативні прояви (надмірна централізація управління та його ієрархізація, ріст бюрократії, ізоляція чиновників від широких мас населення, корупція тощо). Можна визначити основну тенденцію розвитку державної служби у Франції як поворот від адміністрування до менеджменту, який обумовлює наявність основних характеристик, притаманних інноваційно орієнтованому управлінню. Однак адміністративні перетворення у Франції не характеризувалися тим ступенем інтенсивності впровадження ринкових технологій, як це було, наприклад в США та Великобританії, хоча й були наслідком загального руху за якість та ефективність в державному управлінні, на що в значній мірі вплинула європейська інтеграція [4]².

¹ Калінюк Н.В. Правовий статус муніципальних службовців в країнах Європейського Союзу // http://www.municipal.gov.ua/data/loads/kalinyuk_2007.doc

² Горохова Н.В. Особенности современной государственной службы во Франции // http://antropology.ru/rultexts//goroxova_nv/phillife2000_022.html

У Швеції кількість муніципальних службовців значно перевищує кількість обраних представників населення, в комунальному секторі надання соціальних послуг, що входять до повноважень місцевого самоврядування, зайнята приблизно чверть працездатного населення країни. Чисельність штату муніципального органу залежить від розміру муніципалітету, персонал органів місцевого самоврядування уособлює велику різноманітність професій, освітніх кваліфікацій та рівнів оплати праці. За міжнародними стандартами Швеція має дуже високий показник членства в профспілках, близько 90% муніципальних службовців є їх членами. Працівники публічного сектору в Швеції найбільш соціально захищені, користуються цілою низкою гарантій та прав прямої дії для захисту трудових прав, наприклад, право на страйк визнається в цій країні не тільки за муніципальними та державними службовцями, а навіть за офіцерами збройних сил, поліції та особами, що відправляють правосуддя¹.

З прийняттям Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» в Україні інституціоналізована муніципальна служба як самостійний вид публічної служби. Такий підхід вимагає розробки низки нормативно-правових актів, спрямованих на формування корпусу висококваліфікованих службовців, наділення їх відповідними функціями для надання управлінських послуг населенню, підвищенню ролі органів місцевого самоврядування в управлінні суспільним розвитком на місцевому рівні, реальне втілення принципів субсидіарності, самостійності кадрової політики у територіальних громадах, розширення меж та чітке визначення параметрів локально-правового регулювання питань служби в органах місцевого самоврядування, підвищення її престижу та в кінцевому рахунку забезпечення ефективного муніципального управління.

*Мишина Н. В.*²

Органи самоорганізації населення в Україні і європейські стандарти локальної демократії

Нормативно-правове регулювання створення і діяльності органів самоорганізації населення (далі - органи СОН) здійснюється у відповідності із нормами ратифікованих Україною європейських актів і договорів, - адже Рада Європи все більше і більше уваги приділяє розвитку локальної демократії.

Першим міжнародно-правовим стандартом у сфері місцевого самоврядування стала Європейська Хартія місцевого самоврядування, ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 року. Відповідно до неї, «під місцевим самоврядуванням мається на увазі право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти ними, діючи в рамках закону, пщ власну відповідальність і в інтересах місцевого населення»³. Таким чином, дія норм Хартії не

¹ Gustafsson A. Local Government in Sweden. - The Swedish Institute. - 1988. - с. 137, 138.

² Кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права. Одеська національна юридична академія.

³ Європейська Хартія місцевого самоврядування // Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036.

розповсюджується на органи СОН; автори тексту зосередили свою увагу виключно на органах місцевого самоврядування (у відповідності із Законом Про місцеве самоврядування в Україні», органи СОН входять до системи місцевого самоврядування, але не до переліку органів місцевого самоврядування).

Безпосередньо органів СОН стосується Європейська міська хартія, прийнята у 1992 році Радою Європи. Вона не має статусу конвенції (не є документом, відкритим для ратифікації), а носить виключно рекомендаційний характер. Однак, навіть будучи рекомендаційним міжнародно-правовим стандартом у сфері місцевого самоврядування, вона містить корисні ідеї для реценції. У цьому документі увагу зосереджено на:

- покращенні внутрішнього середовища проживання у містах;
- покращенні стану житлових приміщень;
- збільшенні кількості соціальних та культурних можливостей дозвілля у містах;
- розвитку територіального колективу і активізації участі його членів у здійсненні місцевого самоврядування.

Органи СОН можуть мати власні повноваження, що належать до кожної з цих чотирьох груп; саме тому висновки, які базуються на досвіді успішних у відповідній сфері міст (а саме цей досвід узагальнює і рекомендує до запозичення Хартія), є вельми цінними. У Хартії наголошується на необхідності підтримання сусідських зв'язків: «місто без минулого схоже на людину без пам'яті. Люди залишають сліди свого життя та роботи і свою особисту історію у містах у формі сусідств, будівель, дерев, храмів, бібліотек. Усе це разом складає колективний спадок минулого, який дозволяє людям відчувати почуття наступності, спадкоємності їхнього життя і підготуватися до майбутнього»¹.

Ще одною Хартією без статусу конвенції, яка стосується органів СОН, є Європейська Хартія про участь молоді у муніципальному і регіональному житті, яка була прийнята Радою Європи у 1992 році. Остання редакція цієї Хартії містить пропозицію залучати молодь до участі в управлінні місцевими справами, створюючи молодіжні органи (ради із виконкомми) не тільки на рівні міських населених пунктів, але й на рівні сусідств (urban neighbourhoods). На думку авторів, такі органи повинні бути представницькими та постійно діючими для того, щоб розглядати усі проблеми, які цікавлять молодих людей². Таким чином, Хартія фактично рекомендує створювати щось подібне до молодіжних органів СОН, які будуть формуватися таким самим чином, як і звичайні органи СОН, але мати дещо вужчу компетенцію, обсяг якої визначатиме не вся територіальна мікрогромада, а лише її молодіжна частина (пропозиція висувається автором вперше).

Хартія європейського урбанізму була розроблена у 2003 році Радою європейського урбанізму з метою розповсюдження найкращого досвіду у сфері, на якій зосереджує свою діяльність Рада, - на сприянні добробуту сучасного та

¹ European Urban Charter // Режим доступу: <https://wcd.coe.int/>.

² Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life // Режим доступу: <https://wcd.coe.int/>

майбутніх поколінь через підвищення гуманності, людяності міст, містечок, СІЛ та сільської місцевості в Європі. Розділ IV Хартії присвячено міським мікрорайонам (сусідствам). Хартія є єдиним міжнародним документом, який містить відповідну дефініцію, - Розділ починається із визначення поняття «мікрорайон» (або «сусідство», neighbourhood), - у Хартії під ним мається на увазі розпізнавана територія, яку люди можуть ідентифікувати; ця територія повинна бути компактною, придатною для пішохідного переміщення, придатною для багатоцільового використання та мати усі служби, необхідні для забезпечення повсякденної життєдіяльності. Мікрорайон визнається первинним елементом розвитку та перебудови міста; автори тексту зосереджують увагу на забезпеченні належних умов для цього, на створенні збалансованого зовнішнього середовища для особистості. Наприклад, у Хартії міститься пропозиція стосовно того, що на території мікрорайону доцільно розташовувати житлові будинки різного типу і різної цінової категорії для того, щоб там проживали особи різного віку, раси та із різним рівнем прибутку, що, в свою чергу, сприятиме створенню збалансованої територіальної мікрогромади. Надаються й інші поради у сфері містобудівництва і містопланування, - наприклад, про необхідність комфортних, безпечних та цікавих для пішохідного переміщення вулиць, придатних для публічного використання площ, невеличких парків тощо¹. Незважаючи на свою переважно архітектурну спрямованість, Хартія європейського урбанізму є цікавою і для дослідників органів СОН у тій її частині, яка стосується визначення мікрорайону та практичних порад, спрямованих на залучення мешканців проводити більше часу за межами квартири, спілкуючись із іншими сусідами та беручи участь у місцевому житті.

Але єдиним європейським документом, повністю присвяченим питанням створення та функціонування органів СОН, на сучасному етапі є Європейська Декларація «Створення європейського громадянського суспільства через розвиток сусідських співтовариств», яка була прийнята у березні 2004 року на міжнародній конференції, присвяченій цій проблемі. На думку учасників конференції, які представляли організації громадянського суспільства, органи влади, благодійні фонди і сусідські об'єднання, ЄС варто підтримати територіальне громадське самоврядування як один з найбільш значущих елементів громадянського суспільства. Вони запропонували зобов'язати регіональні і місцеві органи влади впроваджувати активні дії, спрямовані на підтримання розвитку сусідських співтовариств, а також доручити ЄС:

- публічно визнати значну роль сусідських співтовариств у процесі побудови громадянського суспільства, надати цим співтовариствам підтримку і фінансування;
- ввести посаду Міністра ЄС з питань розвитку сусідських співтовариств і доручити йому впровадження політики розвитку сусідських співтовариств,
- проводити регулярні тренінги розвитку громад для широкого спектру учасників - для дітей, молоді, активістів, волонтерів, професійних працівників цієї сфери;

¹ The Charter for European Urbanism // Режим ДОСТУПУ: <http://www.ceunet.org/charter.html>

- підтримувати проведення досліджень у сфері впливу сусідських співтовариств на громадянське суспільство;

- вивчати та розповсюджувати позитивний досвід, в тому числі надрукувати спеціальний підручник для зацікавлених осіб, створити Європейський банк ідей для забезпечення обміну інформацією з питань розвитку сусідських співтовариств і створити Мережу європейських сусідських співтовариств¹.

Отже, більшість міжнародно-правових актів, присвячених проблемним питанням створення і функціонування органів СОН, або мають рекомендаційний характер, або поки що не ратифіковані Україною. У зв'язку з цим, на сучасному етапі їхні норми майже не впливають на правовий статус органів СОН в Україні.

*Гетьман І. В.*²

Державний суверенітет і особливості його реалізації в контексті євроінтеграції та глобалізації

Сьогодні Україна разом з іншими постсоціалістичними державами знаходиться перед нелегким вибором: прийняти глобалізаційно-інтеграційні процеси і включитися у жорстку конкуренцію, що розгортається на світових ринках чи обрати безпечнішу політику ізоляції. Більшість вчених-теоретиків серед яких і Ю. Тихомиров, Е. Кочетов, А. Єфименко, О. Тодика зазначають, що Україна не повинна бути замкненою державою і випадати з контексту всесвітнього розвитку, який відбувається у світлі глобалізаційного процесу. Вважається, що нині світове співтовариство знаходиться на шляху створення нової правової системи, яка створюється на ґрунті зближення і досягнення єдиноподібності внутрішньодержавних і міжнародних систем на підставі єдиних норм, стандартів, юридичних принципів. За таких умов правова система України все більше зближується з іншими національними правовими системами, активно сприймає загальновизнані європейською спільнотою правові принципи і норми міжнародного характеру, позитивні зразки юридичної практики інших країн (на підтвердження цього див. ст. 9 Конституції України). Отже, на найвищому законодавчому рівні ще раз доводиться факт зростання значення міжнародного права під час глобалізації та європейської інтеграції.

Є цілком закономірним, що Україна, набувши власну суверенність і незалежність разом з іншими молодими державами, прагнучими до побудови власних демократій активно залучається європейськими країнами у процес світової інтеграції та глобалізації. Відповідно до цього хочеться попередити про небезпечність так званого «ейфорійного підходу» стосовно глобалізаційно-інтеграційних процесів, у разі його домінуючого закріплення в свідомості

¹ Будапештська Декларація «Створення європейського громадянського суспільства через розвиток сусідських співтовариств»// Режим доступу: <http://rusteros.ru/new/index.php?e=4>.

² Кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник. НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АІПрН України

українських громадян і у політичному курсі Уряду, оскільки останній не зважений знанням моментів тотального й, у деякому разі, небезпечно поглинаючого впливу глобалізації та інтеграції на державний суверенітет країни, інститути громадянського суспільства, стандарти у сфері прав людини, тобто іншими словами йдеться про їх всезростаючий вплив на внутрішні й зовнішні функції держави.

Таким чином, глобалізація тягне за собою певні зміни у складі політичної функції держави, основним змістом якої для сучасної країни є забезпечення державного суверенітету чи народовладдя. На нашу думку доволі некоректними і екзистенційно не виправданими є твердження деяких теоретиків стосовно того, що перед глобалізаційними процесами «відступає і суверенітет окремо взятої країни». З цих позицій також є хибним твердження про те, що існує окрема категорія «міжнародно-правовий суверенітет». У даних випадках ми якраз стикаємося з негативними проявами глобалізації, коли у сучасному світі спостерігається послаблення колись нерозривного зв'язку між державою, її суверенною владою та територією, що може бути охарактеризовано як «смерть простору». За таких умов все більшого поширення набувають світові соціальні процеси і явища для яких відсутні кордони у традиційному розумінні. Як приклад, відповідно, можна навести суспільно небезпечні екстремістські релігійні вірування на базі ісламського джихаду. Таким чином, пропозиції відмовитися від державного суверенітету як запоруки безпеки держави можна порівняти з відмовою від принципу територіальної цілісності держави. Так як ніякі глобальні процеси не можуть вести до заперечення верховенства державної влади на власній території. Інша справа, коли сама держава, виходячи з загальнолюдських, планетарних інтересів, добровільно погоджується на самообмеження власних прерогатив. Все викладене вище надає нам можливість зробити певні висновки і застереження стосовно впливу світових глобалізаційних процесів на здійснення і нашою державою своєї політичної функції. Так, вважаємо, що у теперішній час є завчасним пропагувати ослаблення державного суверенітету. Це породжує кризові явища, веде до зростання можливостей інших суб'єктів - політичних і фінансових еліт, промислових компаній щодо втручання у сферу розпоряджання природними ресурсами, державною власністю. Як наслідок - зниження потенційних можливостей національної економіки забезпечувати безпеку держави, загострення економічних проблем і соціальних протиріч у суспільстві. Крім того теорія міжнародного права тяжіє до захисту суверенітету кожної держави. Так, наприклад, Хартія економічних прав і обов'язків 1974 року в ч.2 ст. 2 проголошує, що кожна держава має право: а) регулювати і контролювати іноземні інвестиції в межах дії своєї національної юрисдикції згідно до своїх законів і постанов та відповідно до своїх національних цілей й першочергових завдань. Жодна держава не повинна примушуватися до надання пільгового режиму іноземним інвестиціям; б) регулювати і контролювати діяльність транснаціональних корпорацій в межах дії своєї національної юрисдикції, вживати заходів по забезпеченню того, щоб така діяльність не суперечила її законам нормам і постановам та відповідала її економічній і соціальній політиці. Транснаціональні корпорації не повинні втручатися у внутрішні

справи приймаючої держави., с) націоналізувати, експропріювати або передавати іноземну власність. В цьому випадку держава, що приймає такі заходи, повинна виплачувати відповідну компенсацію з урахуванням відповідних законів, постанов і всіх обставин, які ця держава вважає доречним,

Отже, державний суверенітет не пережиток попередніх епох й, навіть, за умов всеосяжної світової інтеграції та глобалізації держава не втрачає свого суверенітету, зберігає суттєві важелі впливу як на національних, так і на міжнародних суб'єктів і при створенні будь-яких наднаціональних організацій не відмовляється від свого суверенітету, а делегує їм частину своїх владних повноважень. При цьому суверенні держави повинні розглядатися як рівноправні учасники будь-якого міжнародного спілкування.

Сьоміна В. А.¹

Захист прав, свобод та інтересів осіб у публічно-правових відносинах за участю органів місцевого самоврядування

Перехід до нового ступеню розвитку суспільства, процесів, що в ньому відбуваються, а саме, взаємовідносин між особою та органами влади, на користь першої, стали поштовхом для законодавчого впровадження, системи спеціалізованих адміністративних судів та нової судової процесуальної форми захисту від порушень з боку суб'єктів управління - адміністративного судочинства. Запровадження судової системи нового рівні, системи адміністративних судів, зазначає голова Харківського апеляційного адміністративного суду В. Ємельянова, є одним з етапів входження України до спільноти демократичних, правових держав. З цим не можна не погодитися, оскільки існування належної системи захисту прав, свобод та інтересів осіб, дає право Україні бути повноправним членом світової спільноти. Проблема прав людини і громадянина в цілому, а в сфері публічно-правових відносин, зокрема, має місце не лише на національному рівні, свідченням тому Декларація прав людини 1948 року, Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод 1950 тощо.

Судовий захист прав, свобод та інтересів осіб від органів чи посадових осіб місцевого самоврядування, посадових чи службових осіб органу місцевого самоврядування здійснюється за процедурою, встановленою Кодексом адміністративного судочинства України (далі КАСУ), який набрав чинності 1 вересня 2005 року.

Для забезпечення законності захисту прав, свобод та інтересів осіб у спорі з органами місцевого самоврядування їх посадовими чи службовими особами, перш за все, має бути чітка регламентація процедур, які вповноважені здійснювати у своїй діяльності суб'єкти управління. За таких умов службовець місцевого самоврядування діє не свавільно, не на власний розсуд (хоча певними дискреційними повноваженнями вони повинні бути наділені), а керуючись певним чітко встановленим порядком. Це сприятиме уникненню багатьох

¹ Кандидат філософських наук, асистент кафедри адміністративного права. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

спірних питань між органом та особою ще на стадії прийняття акту управління. Саме тому, в багатьох європейських країнах діють спеціальні кодифіковані акти присвячені детальній регламентації процедурного аспекту діяльності органів публічної влади, взаємовідносинам останніх з приватними особами. Норми, що містяться в таких процедурних актах «співпрацюють» з нормами, які регулюють здійснення адміністративного судочинства (адміністративно-процесуальні норми), Так, наприклад, у ФРН діє Закон про адміністративну процедуру та Кодекс адміністративного судочинства.

Досить тривалий час науковці та практики наполягають на прийнятті Кодексу адміністративних процедур в Україні. Не раз цей дуже важливий нормативно-правовий акт був предметом обговорення у парламенті, але так і залишився проектом. Прийняття Кодексу адміністративних процедур, узгодженого з Кодексом адміністративного судочинства України не лише забезпечить ефективність управлінської діяльності, не лише гарантуватиме високий рівень захисту прав, свобод та інтересів осіб з боку публічної влади, а й сприятиме розвантаженню адміністративних судів, які зштовхнулися сьогодні з не очікувано великою кількістю справ, а це в свою чергу вплине на ефективність їх вирішення.

Певної увагу в контексті забезпечення та захисту прав, свобод та інтересів осіб щодо діяльності органів місцевого самоврядування слід приділити принципу доступності правосуддя. КАСУ в п.1 ч. 1 ст. 18 закріплює, що місцеві загальні суди діють як адміністративні, розв'язуючи по першій інстанції адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування. Визначаючи, таким чином предметну підсудність справ, законодавець забезпечив реальну доступність правосуддя в спорах, які виникають між особою та органами місцевого самоврядування, їх посадовими чи службовими особами. Саме місцеві загальні суди територіально наближені до підвладних осіб. Разом з цим, постає питання щодо ефективності такого судочинства. Судді судів загальної юрисдикції перевантажені не лише кількістю справ, а і їх видами. На них покладено розв'язання кримінальних, цивільних, справ про адміністративні правопорушення, а з набранням чинності КАСУ ще й справ адміністративної юрисдикції. Для забезпечення законності в державному управлінні, захисту прав, свобод та інтересів осіб від свавілля державних органів, повного, об'єктивного, оперативного здійснення адміністративного судочинства доцільним було б в усіх судах загальної юрисдикції виокремити суддів, які вирішували б лише публічно-правові спори за процедурою КАСУ. Така позиція обґрунтовується кількістю справ адміністративної юрисдикції та потребою володіння додатковими знаннями в сфері державного управління.

Певної уваги, слід приділити питанню підсудності адміністративних справ, в яких відповідачем виступає суб'єкт, здійснюючий владні управлінські функції, на виконання делегованих повноважень. Річ у тому, що сьогодні органам місцевого самоврядування та іншим суб'єктам управління дуже часто делегуються функції, державних органів. Так, наприклад, Бюро технічної інвентаризації (далі БТІ), яке має статус комунального підприємства, що діє на

основі комунальної власності територіальної громади (це комунальні унітарні підприємства, правовий статус яких визначено ст. ст. 63, 78 Господарського кодексу України) до утворення єдиної системи органів реєстрації прав, здійснює державну реєстрацію прав власності на нерухоме майно¹. Виникає питання, до якого адміністративного суду підвладна особа може оскаржити незаконність дій щодо державної реєстрації прав на нерухоме майно та виданих на підставі таких дій правих актів. Чи це має бути місцевий загальний суд як адміністративний, відповідно до п.п.1 п.1 ст.18 КАСУ, оскільки йому підсудні адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування? А може слід застосовувати положення п.5 ст. 18 КАСУ? Цим пунктом зазначено: «у разі якщо предметна підсудність адміністративної справи не визначена така справа розглядається місцевим адміністративний суд за вибором позивача» (згідно із Законом України «Про судоустрій України» від 07.02.2002 місцевими адміністративними судами є окружні суди, що утворюються в округах відповідно до Указу Президента). Для вирішення цього питання звернемося до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування» в редакції від 11.06.2009 року, якою визначено, що систему місцевого самоврядування становлять: територіальна громада, сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. Крім цього, згідно із ст. 78 Господарського кодексу України комунальне унітарне підприємство утворюється компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності і входить до сфери його управління; має свій статутний фонд, мінімальний розмір якого встановлює відповідна місцева рада, очолює таке підприємство керівник, що призначається органом, до сфери управління якого входить підприємство, і є підзвітним цьому органу. Таким чином, комунальні підприємства утворені органом місцевого самоврядування, не є органами місцевого самоврядування, хоча і утворені останніми, а тому і спори з комунальним підприємством БТІ не можуть бути підсудні місцевим загальним судам як адміністративним. Не можна до таких спорів застосовувати і п.п.2 та 3 ст. 18 КАСУ якими визначена підсудність адміністративних справ з органами державної влади, оскільки надання повноважень по здійсненню функцій державного управління не перетворює БТІ у державний орган. Тому, на наш погляд, підсудність таких справ має вирішуватися відповідно до п. 5 ст. 18 КАСУ.

Наведене свідчить, що з'явився новий приваблюючий довіру механізм захисту прав, свобод та інтересів осіб від свавілля публічної влади. Водночас, існує низка проблемних моментів вирішення яких сприятиме підвищенню ефективності в роботі системи адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ за участю органів місцевого самоврядування, їх посадових чи службових осіб.

¹ Про державні реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень: Закон України в редакції від 01.05.2009- www.rada.gov.ua; Про затвердження тимчасового положення про порядок реєстрації прав власності на нерухоме майно // затв. Наказом Міністерства юстиції України №1/5 від 07 02.2002 - www.rada.gov.ua

Деякі аспекти реформування адміністративно-територіального устрою України

Проблема реорганізації та ефективності функціонування системи територіальної організації влади є сьогодні для України надзвичайно актуальною. Але підходи до її розв'язання, в тому числі серед науковців та представників влади України, є різновекторними. Хоча останніми роками й активізувалося обговорення методологічних і прикладних проблем з удосконалення адміністративно-територіального устрою, однак системності у цій роботі на державному рівні не спостерігається.

Адміністративно-територіальний устрій - це не проста проблема розподілу території держави на певні частини. Насамперед, це проблема влади та її організації, як у центрі, так і в територіальних утвореннях. У процесі становлення та розвитку нашої держави ми зіткнулися з тим, що дотепер законодавчо не встановлений статус територіальних одиниць, закріплених в Конституції України. Спроби прийняти Закон «Про адміністративно-територіальний устрій України» не увінчалися успіхом.

Проблема оптимального визначення системи територіальних одиниць вимагає дотримання таких двох основних принципів:

- «однорідності» відокремлюваної одиниці (тобто доцільно встановити розмір території місця проживання людей так, щоб на ній протікала подібна, однотипна група процесів, які можна було б регулювати за допомогою влади);
- оптимальності розміру одиниці (тобто визначення і встановлення меж території так, щоб можна було одночасно «побачити» процес, що протікає, охопити його владним впливом, контролювати хід подій і «побачити» результати впливу).

Взагалі в основу формування муніципальної влади покладений принцип доцільності і зручності. Так, основними критеріями виділення рівнів самоврядування є:

- у Франції: територія (департамент - близько 6000 кв. км, округ - 2000 кв. км, кантон - 200 кв. км, комуна - 20 кв. км);
- у Великій Британії: чисельність населення;
- у США: обсяг компетенції і закріплених прав за адміністративно-територіальною одиницею;
- у Німеччині: обсяг компетенції і закріплених прав за адміністративно-територіальною одиницею і чисельність населення.

У різних країнах були здійснені різні спроби наблизитися до оптимальних розмірів адміністративно-територіальних одиниць, що, зрештою, призвело до виникнення трьох ярусів врядування: загальнодержавного (національного), проміжного і різноманітних варіантів місцевого самоврядування. Наприклад, система місцевого самоврядування в Польщі складається з трьох рівнів: гміна,

¹ Кандидат юридичних наук; старший науковий співробітник, НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України.

повіт воєводство. В Іспанії основними територіальними одиницями є муніципії, провінції та автономні співтовариства (ст. 137 Конституції Іспанії 1978 р.); у Фінляндії - комуни, повіти, губернії; у Португальській Республіці - приходи, муніципії, області; в Італії - комуни, провінції, області; в Республіці Хорватія одиницями місцевого самоврядування, згідно із законом є громади, райони і міста (ст. 129 Конституції).

В Україні адміністративно-територіальні одиниці, що є територіальною основою діяльності органів місцевого самоврядування, умовно можна поділити на три ланки: а) села, селища, міста; б) райони; в) області. Але в кожному випадку, як наголошують експерти Ради Європи, бажаність багаторівневого місцевого самоврядування беззаперечна. У рамках багаторівневої (двотрирівневої) системи повноваження між рівнями місцевої влади без подвійної спільної компетенції, щоб громадяни чітко знали, хто і за що відповідає.

Центральним питанням територіальної організації влади є також формування реального самоврядування на місцях, тобто передача муніципальним органам компетенції, прав, майна і коштів для самостійного вирішення місцевих проблем. Тому, проводити адміністративно-територіальну реформу, не поєднуючи її перебігу з досягненням реального самоврядування та залишаючи консервативну структуру управління на місцях, немає ніякого сенсу.

На сьогодні стає очевидним недолік: концептуального підходу до розв'язання проблем проведення адміністративно-територіальної реформи на місцевому та регіональному рівнях на засадах децентралізації, деконцентрації владних повноважень, субсидіарності, до розв'язання проблеми зміни управління територіями немає.

Сьогодні необхідно розв'язати проблеми адміністративно-територіального устрою, подолати територіальні колізії, коли в межах одного населеного пункту знаходиться інший населений пункт. Крім того, важливим вбачається законодавчо передбачити механізми стимулювання укрупнення територіальних громад. У будь-якому разі укрупнення повинно відбуватися виважено, з всебічним вивченням питання щодо доцільності зміни адміністративно-територіальної організації територій. Наприклад, спроби так званого «командного злиття» муніципалітетів закінчувалися невдачею навіть у таких високо-централізованих країнах, як Франція. Навпроти, успіх досягався при об'єднанні муніципалітетів на добровільній основі. Навіть якщо нові границі надмуніципальних утворень проводилися «зверху», це робилося на основі і рипаного досвіду міжмуніципальної кооперації та досліджень, що забезпечили всебічний облік господарських, історичних і культурних зв'язків муніципалітетів.

В Україні слід не просто змінити межі певних територій. Має йтися передусім про пошук принципово нової моделі відносин «центри-регіони», яка передбачає зміну і ролі центру, і ролі регіонів при одночасній їх модифікації; має йтися про комплексну перебудову існуючої в країні системи державного управління та місцевого самоврядування, яка стане ефективною, прозорою, близькою до потреб і запитів населення.

Організаційно правові засади діяльності сільської, селищної ради

Сьогодні місцеве самоврядування на рівні села, селища здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування - сільські, селищні ради та їх виконавчі органи, тобто через певний структурно - організаційний механізм, який іменується системою місцевого самоврядування.

Питання самоврядування потрібно ув'язувати з питанням демократії: чим вищий рівень самоврядування, виходячи із стандартів сучасного європейського світу, тим вища ступінь демократії. Розвиток самоврядування - це і є шлях до демократії, коли влада ухвалює будь-які рішення, оглядаючись найперше на інтереси територіальних громад. За 18 років незалежності наша держава пройшла перший етап становлення, вона забезпечена належними законами. Сьогодні, коли ми дискутуємо про реформу політичної влади, потрібно говорити і про самоврядування. На нашу думку, в його основі повинно бути:

Перше - проблема диверсифікації центральної влади, переміщення акцентів з управління територіями з центру безпосередньо на самі території, територіальні громади.

Другий принцип повинен бути пов'язаний з тим, що влада має бути на найкоротшій дистанції від громадянина, тобто повинна бути максимально доступною. Це означає, що самоврядні інститути необхідно створювати за таким типом, який дасть можливість будь-якому громадянину в будь-який час отримати відповіді на свої запитання.

Третя проблема пов'язана з фінансово-економічними можливостями життєдіяльності територіальних громад. Насамперед - це квоти на використання екологічних нормативів, використання власне території землі, води, повітря. Це місцеві збори і податки, які мають бути набагато вищі, ніж вони є зараз, та розширений їх перелік. Сільська рада повинна мати можливість акумулювати їх у себе на місцях і максимально використовувати.

Наступне завдання полягає у створенні системи власних пільг для залучення інвесторів, особливо на депресивних територіях. На часі - розширення прав і виборності місцевих територіальних громад усіх органів влади, право на накладання вето стосовно тих питань, які призводять до деградації регіонів та ущемлення прав і свобод на цих територіях, можливостей проведення референдуму з широкого кола питань щодо внутрішнього життя територіальної громади. Серед низки причин, чому ми все - таки повільно рухаємося, є як мінімум зрозумілими дві обставини.

Перша - це історична, коли місцеві органи самоврядування формально виконували свої функції і фактично не розвивалися.

Друга проблема - те що ми сьогодні маємо складний процес в розвитку місцевого самоврядування, центральні органи влади намагаються перебрати на себе максимально повноважень і не зацікавлені у їх диверсифікації в інтересах територіальних громад. Це, на наш погляд, є основною причиною.

¹ Пісочинський селищний голова.

Сьогодні потрібно стимулювати процеси розвитку самоврядування, є необхідність у внесенні змін до Конституції. Потрібно законодавчо закріпити право виборності всіх інститутів влади, які пов'язані з життям територіальних громад. За існуючої системи розподілу влади, повноважень та матеріально-фінансової основи, місцеве самоврядування, особливо на рівні села, не здатне якісно і в повному обсязі задовольнити потреби жителів. З року в рік потерпаємо від одних і тих же проблем, що набули системного характеру:

- недостатність розрахункових обсягів фінансових ресурсів на виконання делегованих державою повноважень;
- низький рівень фінансової самостійності та залежність від центру;
- катастрофічний стан житлово-комунального господарства, пов'язаний з відсутністю його належного законодавчого та ресурсного забезпечення.

Незважаючи на декларативну підтримку місцевого самоврядування всіма політичними силами, фактично політиків більше цікавить перерозподіл влади на найвищому рівні, а не невідкладне реформування місцевого самоврядування.

Працюючи не перший рік селищним головою, бачу, що навіть за умови бажаного чіткого розмежування повноважень сільського голови без підтримки громади, депутатського корпусу і просто авторитетних, підприємливих людей, про забезпечення соціально-економічного розвитку села та задоволення щоденних потреб територіальної громади нічого й мріяти. Переконали: з громадою обов'язково варто радитись з усіх життєво-вагомих питань. До голосу депутатського активу треба не лише прислухатися, а разом вишукувати резерви поповнення місцевого бюджету, який і є джерелом соціально - економічного розвитку території.

Водночас турбує те, що власність, яка повинна служити територіальній громаді, мусить бути комунальною власністю. Так ведеться у всьому світі а в нас ще й досі в державі не ухвалено закон про комунальну власність, не встановлено правовий режим майна спільної власності територіальних громад, що заважає вирішувати питання управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл і центру. Не в усьому задовольняє селян і Земельний кодекс, за яким землями за межами сільських рад розпоряджаються райдержадміністрації, а контроль за її раціональним використанням покладено на органи місцевого самоврядування.

Вважаю, що на рівні сільського, селищного голови варто чіткіше розмежувати, які повноваження йому делегуються по лінії виконавчої влади, а які виконуються на місці. Треба нарешті розробити чіткий механізм фінансування виконання згаданих повноважень. Тобто, для більш успішної праці селищного голови, яка б сповна виправдовувала довір'я виборців, не завжди достатньо лише особистого ентузіазму і громадської моральної підтримки. Територіальна громада потребує законодавчої бази та щоб їх чітко дотримувались всі суб'єкти господарювання.

Муніципалізація влади - європейський шлях протидії корупції

Проблема протидії корупції є надзвичайно актуальною не тільки для України, але й для всієї світової спільноти. Корупція в органах влади існує у будь-якій державі, і ніхто не застрахований від її вкрай негативних проявів. Корупцію прийнято розглядати як протиправну поведінку посадових осіб органів влади, що йде у розріз інтересам державної служби з метою отримання особистої вигоди та використання службового становища. Типові її прояви - хабарництво, одержання неправомірної вигоди, підкуп, незаконне лобювання тощо. Як правило, корупція супроводжується й іншими негативними для органів влади факторами, як то: бюрократичним свавіллям, падінням рівня професійності співробітників, зниженням авторитету влади, зростанням кількості спорів та конфліктів в публічній сфері.

Загальновизнано, що однією з головних причин появи і поширення корупції в суспільстві є наявність слабких демократичних засад у формуванні владних структур, недосконалість системи контролю за їх діяльністю, що в результаті призводить до напруги у відносинах між державою і населенням.

Процеси розвитку демократії закріплені в Конституції України, зокрема, ст.5 передбачає дві форми народовладдя:

- безпосередню (реалізація цієї форми демократії залежить від багатьох сфер нашого життя: політичної, соціально-економічної, правової, міжнародної та ін.);
- представницьку (через органи держави та органи місцевого самоврядування).

Вбачається, що поява місцевого самоврядування (як нового рівня влади) дає підстави розглядати проблему корупції через призму муніципалізації влади, або передачі повноважень щодо забезпечення інтересів територіальної громади силами, які знаходяться в арсеналі місцевого самоврядування. Саме органи місцевого самоврядування займають ключове місце у даній системі, оскільки інші інституції поки ще не мають належного розвитку та авторитету.

Названий шлях не є новим за своєю сутністю. Історія України, як і більшості зарубіжних країн, свідчить про те, що в перехідні, кризові періоди повноваження муніципальної влади зростають. Центральні органи влади передають максимальну кількість владних функцій на регіональний і місцевий рівень, що дає можливість зняти соціально-політичну напругу і здійснити перебудову системи управління. І навпаки - в періоди стабільного розвитку, коли зростає добробут громадян, система управління тяжіє до централізації.

Таким чином, органи самоврядування сьогодні повинні виконувати основний обсяг повноважень муніципального рівня влади щодо запровадження заходів протидії корупції:

- по-перше, вони максимально наближені до населення, тобто депутат «доступний» для виборців, що обумовлює можливість організації якісного

¹ Доктор юридичних наук, професор, науковий керівник Лабораторії проблем протидії злочинам у сфері державної безпеки.

зворотного зв'язку, а також залучення виборців до участі у вирішенні загальних проблем. Наведене створює реальні перепони поширення корупції в представницьких органах місцевого самоврядування;

- по-друге, органи місцевого самоврядування є відносно автономними від системи органів державного управління, їх взаємовідносини будуються на основі принципу розподілу влади, що також звужує коло для виникнення протиправних корупційних зв'язків;

- по-третє, сфера криміногенних інтересів, як правило, охоплює рівень центральних органів влади, у віданні яких зосередженні основні матеріальні та фінансові ресурси, тому масштаби корупції в органах місцевого самоврядування значно менші, навіть якщо оцінювати цей показник у сукупності стосовно всіх муніципальних утворень в країні;

- по-четверте, останнім часом все більшого значення набуває така форма місцевого самоврядування, як муніципально-територіальні утворення (безпосередньо за місцем проживання населення: вуличні комітети, голови домових комітетів, старші під'їздів тощо). Ефективність діяльності вказаних та інших утворень досить висока, але, що найбільш важливо, вони не мають криміногенних дефектів включаючи ознаки, що пов'язані з корупцією;

- по-п'яте, структура органів місцевого самоврядування побудована, як правило, із врахуванням історичних, національних та інших традицій, що стає ще однією перепороною для поширення в них корупції;

- по-шосте, в системі органів місцевого самоврядування мають місце лише дві гілки влади: представницька і виконавча. Суди незалежні від муніципалітету, тому їх контроль за місцевим самоврядуванням є самим надійним і дієвим інструментом протидії будь-яким формам порушення законності та зловживань владою. Рішення судів - реальний засіб боротьби з корупцією в муніципальних органах: від визнання актів місцевого самоврядування недійсними, до притягнення муніципальних службовців до юридичної відповідальності. Тим більше, що нове антикорупційне законодавство України визнає їх суб'єктами корупційних правопорушень.

На наш погляд, подальше підвищення ролі органів місцевого самоврядування у боротьбі з корупцією залежить від формування стійкості антикорупційної суспільної свідомості, зростання якої хоча й повільно, але відбувається. Досвід країн Європейського Союзу показує, що формування антикорупційної свідомості настає в певний пороговий момент, коли керівництво держави, від якого реально залежить вольовий чинник антикорупційної політики, вже не може ігнорувати настрої народу, як це відбувається сьогодні в Україні. Таким чином, муніципальні органи влади, їх належне функціонування найбільш плідний шлях у боротьбі з корупцією, обов'язкова умова повернення авторитету публічної влади на засадах верховенства права в інтересах демократії та справедливості.

До дослідження проблеми муніципальної поліції

Побудова громадянського суспільства зумовлює необхідність створення сил правопорядку, максимально наближених до населення, які найбільш повно враховують інтереси мешканців територіальних громад, активно взаємодіють з ними та діють під їх постійним контролем. Саме такими якостями можуть і повинні володіти муніципальні органи охорони громадського порядку. Діяльність у визначеному напрямку може бути успішною лише в тому випадку, якщо крім вітчизняного досвіду до уваги буде братися і досвід зарубіжних країн щодо створення та функціонування муніципальної поліції, вивчення історичного досвіду, впровадження сучасних моделей організації місцевих органів правопорядку.

Муніципальні поліцейські формування функціонують в багатьох країнах світу. Їх структура, організація і обсяг компетенції відрізняються великою розмаїтістю та залежать від специфіки державного управління, адміністративно-територіального устрою, політико — правових традицій та компетенції поліцейської діяльності. З точки зору питання, що висвітлюється, надзвичайно цікавим і одночасно повчальним є звернення до історичного досвіду організації і функціонування муніципальної поліції, досліджень щодо її компетенції, місця у системі поліцейського обслуговування, управління та інше. Багато із висновків цих досліджень сприймаються сучасно і за нашого часу.

Наведемо декілька прикладів щодо цього. У передмові до російського видання праці американського дослідника Раймонда Фосдіка «Організація поліції у Західній Європі» (R. Fosdick. European police systems. N. Y. 1915) професор П. І. Люблінський у травні 1917 р. звертає увагу на те, що однією із найбільш суттєвих реформ є реформа старої поліції і, що створення місцевої міліції, яка повністю підпорядкована місцевому громадському управлінню є завданням великої складності. Автор передмови звертає увагу (можливо і не завжди справедливо) на те, що для розв'язання цього важливого завдання небагато чого можна взяти із вітчизняного історичного досвіду. На його думку, необхідний для правильного вирішення цих завдань досвід можна почерпнути тільки із практики більш вільних країн, які вже запровадили різні системи поліцейської організації та управління².

Звернемось також до праці М.І.Свешнікова «Основи і межі самоврядування. Досвід критичного розбору основних питань самоврядування у законодавстві найбільш важливих європейських держав» (Санкт-Петербург, 1872 р.). Досліджуючи поряд з іншими питання поліції безпеки як предмету місцевого самоврядування, він, зокрема, зазначав, що із всіх предметів, якими відало на той час місцеве самоврядування, одним із найбільш спірних було

¹ Доктор юридичних наук, професор кафедри адміністративного права, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

² Фосдик Р. Организация полиции в Европе: пер. с англ./ Под ред. проф. П.И. Люблинского. - Петроград, Изд-е Петроградского Городского Самоуправления, 1917. - 257 с.

питання поліції. Формулюючи висновок про те, що поліція безпеки або поліцейська влада є необхідною в органах самоврядування, М.І.Свешніков аналізує причини (соціальні та політичні), які спонукали континентальні держави забирати поліцію безпеки у органів самоврядування великих міст¹.

Раймонд Фосдік в огляді розвитку поліції західноєвропейських країн зазначаючи, що поліцейські сили в кожній окремій країні характеризуються певною низкою особливостей, звертає увагу на питання, що має принципового значення і за сучасних умов, а саме - в чіь руках має бути управління загальною поліцією і здійснення поліцейської влади: держави або місцевого самоврядування. З огляду на поставлене запитання особливе місце з-поміж інших європейських країн займала (як на це зауважує Р. Фосдік) поліція Англії, яка є майже повністю муніципальною, окрім частини Лондону, яка складає округ державної столичної поліції. В той же час найбільш поширеною була змішана форма державного та муніципального управління поліцією, враховуючи розподіл поліцейських сил на дві частини - загальнодержавну та місцеву. Цей розподіл однак не співпадає із розмежуванням функцій державних і муніципальних органів щодо управління поліцією, бо, хоча за загальним правилом загальнодержавна поліція відноситься до відання державних органів, а місцева - до органів самоврядування, але й місцева поліція часто-густо була передана також до рук державних чиновників.

Так, наприклад, у другій половині XIX - на початку XX ст. майже у всіх столицях та найбільш великих комерційних центрах поліція знаходилась під безпосереднім контролем держави, а не міста. В Берліні, Відні, Римі, Будапешті, Мадриді начальники поліції призначалися короною і були відповідальним перед міністром внутрішніх справ. У Парижі голова поліції призначався президентом республіки, у Копенгагені, Стокгольмі - королями Данії та Швеції і таке інше. В той же час у провінційних містах Англії і Шотландії, а також в менш великих містах Європи (Берн, Цюріх, Штутгарт та інших) поліція була підпорядкована органам місцевого самоврядування. На той час найбільш великим містом Європи, поліція якого знаходилась під муніципальним контролем, був Глазго з населенням у 785.000 мешканців².

За сучасних умов найбільший вплив на управління поліцейськими органами мають установлені в країні ступінь централізації та децентралізації органів управління. Пошлемося на досвід поліції США, яка характеризується наявністю доволі широкої децентралізації. Грунтуючись на повноваженнях, що закріплені за штатами та їх органами управління, поліцейські агенції кожного штату автономні одна від одної і від федеральних правоохоронних органів. Також автономні (у межах традиційної автономії місцевих органів влади) поліцейські формування місцевих органів управління, що становлять основу поліцейської системи США³.

¹ Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. Опыт критического разбора основных вопросов самоуправления и законодательстве наиболее важных европейских стран. - Санкт-Петербург, 1872 г. - 4.1. - С. 218-223.

² Фосдик Р. Организация полиции в Европе: пер. с англ./ Под ред. проф. Н.И. Люблинского. - Петроград, Изд-е Петроградского Городского Самоуправления, 1917. - С. 24-25.

³ Walker S. The Police in America. An Introduction. - 2nd ed. - New-York, 1992. - 412 p.

Майже половина поліцейських департаментів муніципалітетів обслуговують міста з населенням близько 100 тис. чоловік. В той же час є і поліцейські структури, які здійснюють свою діяльність у містах з населенням від 400 тис. до декількох мільйонів мешканців. Прикладом останніх є поліцейський департамент Нью-Йорку, який є найбільшим підрозділом муніципальної поліції у США та другим у світі (після поліції Токіо). Заснований ще у 1845 р., він за сучасних умов обслуговує місто з населенням більше 7 млн. мешканців¹. Муніципальна поліція діє на території своїх міст, у межах повноважень, визначених мером або міською радою. В той же час фактично й неформально у цій країні склалася система, яка забезпечує підпорядкування територіальних формувань федеральному уряду. Сьогоднішній стан розвитку правоохоронних органів характеризує посилення тенденції до централізації влади.

У Великобританії діяльність з управління поліцією базується на трибичних відносинах між урядом, місцевими поліцейськими управліннями та головними офіцерами поліції (керівниками поліцейських формувань). На місцевому рівні контроль здійснює місцеве поліцейське управління. В той же час міністр внутрішніх справ щорічно визначає загальнонаціональні пріоритети для поліції і контролює їх дотримання поліцейськими силами всієї країни.

Характеризуючи значення місцевої поліції, дослідники звертають увагу на той факт, що саме вона більш за інших наближена до населення. Очікування та оцінки громадян є вирішальними для визначення рівня ефективності її діяльності, вироблення стратегії та тактики поліцейського обслуговування. Цим значною мірою пояснюється і те, що найбільша кількість програм попередження злочинності, які засновані на співпраці поліції і населення, реалізуються саме на даному рівні правоохоронних агентств. В той же час вирішення складних завдань протидії злочинності та забезпечення спокою та безпеки громадян все більшою мірою вимагає узгодженості дій і координації зусиль усіх правоохоронних органів, зумовлює посилення впливу центральної влади. Все це свідчить про те, що проблема співвідношення центральної та місцевих влад щодо управління поліцією потребує подальших пошуків, опрацювання надбань наших попередників, опрацювання нових підходів та моделей.

Назаров І. В.²

Інститут мирового судді та можливість участі органів місцевого самоврядування в його створенні

Винесений Президентом України на обговорення проект Конституції України (далі - проект Конституції) містить у собі ряд змін до діючої судової системи, які вимагають попереднього наукового аналізу. Пропонується запровадити новий для судової системи України інститут - мирових суддів і

¹ Вопросы борьбы с преступностью за рубежом: Реф.сб - М.: ГИЦ МВД России, 1997. - Вып. 37. - 43 с.

² Кандидат юридичних наук, доцент кафедри організації судових та правоохоронних органів, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

вказується на можливість участі місцевих громад у їх виборах та визначенні необхідної кількості.

Так, у частині 4 ст. 134 проекту Конституції закріплюється, що народ бере участь у здійсненні правосуддя через виборних мирових суддів. А у частині 7 ст. 136 проекту йдеться, що у громадах у визначених законом випадках та порядку правосуддя здійснюється виборними мировими судьями. Більш детально порядок створення мирових судів та обрання на посаду мирових суддів пропонується закріпити у відповідному законі після прийняття змін до Конституції.

Дані положення на перший погляд вносять незначні зміни у вітчизняну судову систему, але оскільки на обговорення виноситься пропозиція створити новий інститут, то це вимагає детального попереднього обговорення. Крім того, оскільки в названих нормах згадуються місцеві громади, виникає питання: чи будуть мати відношення місцеві органи влади до організації й проведення виборів мирових суддів і створенню мирових судів?

Вирішення такого питання неможливе без звернення до зарубіжного досвіду. З'явився інститут мирового судді в Англії в XIII ст. де й функціонує по наші дні, як й у таких країнах Європи, як Італія, Бельгія, Швейцарія, Греція та інші. У більшості з названих країн при створенні й розвитку органів мирової юстиції основну увагу приділяли двом аспектам: (а) питанню співвідношення централізації й місцевої автономії та (б) необхідності економії часу й коштів.

Найбільший досвід у цій сфері має Англія, органи судової влади якої функціонують з додержанням давніх історичних традицій. Що стосується першого аспекту, то в Англії протягом багатьох століть намагалися знайти компроміс у питанні участі місцевих органів влади й центральної влади при формуванні судів на місцях і при призначенні суддів на посади. На користь місцевих судів, що створюються за участю органів місцевого самоврядування говорить краще знання ними звичаїв даної місцевості й відтінків місцевої ідіоматики. На користь централізації судового устрою говорить те, що за межами місця проживання сторін місцеві упередження в меншому ступені будуть впливати на вирішення справи, чим буде забезпечена більша неупередженість. В остаточному підсумку саме аргумент неупередженості при розгляді в судах спорів має переважне значення.

Крім названих аспектів відзначається, що на структуру й порядок формування мирових судів впливає політичний аспект. На рівні законодавства Англії даний момент не закріплюється, але до такого висновку прийти не складно, аналізуючи статус мирових суддів.

В Англії органи місцевого самоврядування мають ряд повноважень за допомогою яких мають вплив як на процес створення мирових судів, так і призначення на посади мирових суддів. Так, призначаються магістрати короною за рекомендацією лорда-канцлера, який діє за поданням місцевого дорадчого комітету. У списках мирових суддів завжди значаться імена видних посадових осіб, навіть якщо вони судові функції не здійснюють.

Магістрати діляться на два види: магістрати які працюють безкоштовно і магістрати які отримують заробітну плату та здійснюють суддівські функції на постійній основі й мають більш високий статус. Посади оплачуваних

магістратів можуть з'являтися на місцях на прохання місцевої влади у випадку труднощів в укомплектуванні мирового суду магістратами працюючими безоплатно. Таким чином формування списків магістратів які не отримують зарплати повністю залежить від регіональної влади. При призначенні на посади магістратів які отримують фінансування регіональна влада також має певний вплив, оскільки може звертатися до центральних органів із проханням введення їх додаткових посад.

На території України інститут мирової юстиції діяв під час входження нашої держави до складу Російської імперії. Створено його було в наслідок судової реформи 1864 р., відповідно до якої на мирових суддів покладалося завдання розглядати малозначні кримінальні та цивільні справи і показати демократизацію суду, доступність правосуддя для населення, а також розвантажити загальні суди від надлишку «дрібних» справ. Обиралися мирові судді повітовими земськими зборами й міськими думами, тобто не централізовано, як інші судді, а на місцях. За характером оплати мирові судді поділялися на дільничні і додаткові, що одержували плату за свою працю й на почесних, які виконували обов'язки судді на суспільних засадах не залишаючи свого основного виду діяльності.

Таким чином що слід позитивно оцінити можливість створення інституту мирового судді у складі судової системи України. Цей інститут дозволить полегшити роботу місцевих судів, підвищить ефективність судової влади, її доступність для населення й зменшить час знаходження справ у судах. Зникне необхідність у створенні окружних судів або вищих судів, що лише підвищило бюрократизацію судової системи. Що ж стосується можливої участі органів місцевого самоврядування у створенні мирових судів і виборах мирових суддів, то це може нести як позитивні так і негативні наслідки. З одного боку це може підвищити довіру місцевих громад до суду, ефективність судового захисту громадян. З іншого боку існує ризик політизації інституту мирового судді через їх обрання за політичні заслуги із представників тієї або іншої політичної партії. Тому можливість створення такого судового органу вимагає свого подальшого наукового вивчення й обговорення особливо в питаннях участі органів місцевого самоврядування під час виборів місцевих суддів і порядку їх взаємодії з органами суддівського самоврядування й виконавчої влади, відповідальними за кваліфікацію суддівських кадрів й ефективність роботи судів.

Соловйова О. М.¹

Удосконалення якості адміністративних послуг органів місцевого самоврядування

Зміни у політичному та суспільному житті України супроводжується трансформацією державно-управлінських відносин, а саме їх переорієнтування в сфері реалізації конституційних прав і свобод громадян. Визначальним

¹ Асистент кафедри адміністративного права, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

критерієм оцінки діяльності органів влади стає задоволення потреб громадян та юридичних осіб, що здебільшого відбувається через отримання ними якісних адміністративних послуг. Питання покращення надання населенню якісних адміністративних послуг займають дедалі важливіше місце в діяльності органів місцевого самоврядування, адже як переконує світовий досвід, що найбільш якісними є послуги, що надаються найближчим до споживача рівнем влади. Особливої уваги ці питання набирають у зв'язку з курсом України на євроінтеграцію та зростаючими темпами розвитку інформаційної сфери, які передбачають якісно новий інформаційний обмін і вимагають швидкої реакції на нововведення, приведення у відповідність до європейських норм функціонування інформаційної сфери, забезпечення мобільності системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування.

Звичайно, питання якості адміністративних послуг є досить абстрактним, оскільки йдеться про суб'єктивну оцінку очікуваного результату. Наприклад, якість можна розглядати як ступінь задоволення очікувань споживачів (саме в такому значенні закріплений термін в міжнародних стандартах ISO 9000); як ступінь дотримання приписів вимог і стандартів; з позиції відповідності наданих послуг їх вартості і т.ін. Проте якість можна контролювати через відповідні критерії. Критеріями оцінювання надання адміністративних послуг є показники, які визначають рівень задоволення потреб та інтересів споживачів послуг, професійність діяльності службовців органів, що їх надають. Оцінювання якості надання послуг має здійснюватися на основі чітких критеріїв, таких як: доступність, результативність, своєчасність, зручність, відкритість, повага до особи.

Для підвищення якості надання адміністративних послуг необхідно акцентувати увагу на законності та прозорості діяльності владних структур, що можливо через чітке законодавче визначення порядку організації їх надання органами місцевого самоврядування. Забезпечення надання адміністративних послуг може здійснюватись через закріплення у Статуті територіальної громади загальних принципів та гарантій надання адміністративних послуг, з конкретизацією в положеннях про виконавчі органи ради, регламенті роботи ради та її виконкому конкретних видів адміністративних послуг та механізму їх надання. Також, рівень якості та доступності адміністративних послуг може забезпечуватись завдяки прийняттю стандартів їх надання, тобто установлених нормативно-правовими актами вимог до обсягу, якості і умов надання послуги.

Якщо в більшості країн ЄС стандарти послуг функціонують вже давно, то в Україні система управління якістю запроваджена не в усіх органах місцевого самоврядування. Але певна робота щодо створення системи управління якістю вже розпочата. Так, затверджені стандарти надання адміністративних послуг як на центральному, так і регіональному рівні (Див.: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 09.02.08 № 65 «Про затвердження стандарту надання адміністративної послуги Міністерством охорони здоров'я України з проведення державної реєстрації (перереєстрації) дезінфекційних засобів»; Наказ Державного департаменту СФД від 26.08.09 № 125 «Про затвердження стандарту надання Державним департаментом страхового фонду документації

адміністративної послуги щодо видачі Свідоцтва про реєстрацію об'єкта у Державному реєстрі потенційно небезпечних об'єктів»; Державної податкової адміністрації у Харківській області від 21.08.09 № 340 «Про затвердження стандартів надання адміністративних послуг органами державної податкової служби у Харківській області»).

Разом з тим, в Україні практично повністю відсутня комплексна система моніторингу адміністративних послуг, контролю за досягненням результатів та встановлення ступеня задоволення споживачів. Одна з важливих складових такої оцінки - виявлення думки отримувачів адміністративних послуг. Однак соціологічні опитування сьогодні для таких цілей використовуються дуже рідко: вони недешеві, затратні та складні в плані інтерпретації отриманих негативних результатів. З метою вивчення громадської думки щодо якості адміністративних послуг, які надаються населенню органами місцевого самоврядування в окремих регіонах Управліннями Головердержслужби України проводяться анкетування спеціалістів відділів, структурних підрозділів виконавчих комітетів відповідних рад, обласних та районних рад. Також доречно проводити опитування чи анкетування громадян вже після одержання ними адміністративної послуги про якість, оперативність та ступінь задоволеності. В умовах реформи важливо шукати слабкі місця, виявляти причини невдоволення споживачів і визначати шляхи усунення недоліків, змінювати технології надання послуг, працювати з персоналом.

Звичайно стандартизація та регламентація процедур надання адміністративних послуг, це не єдиний захід, який слід застосовувати для підвищення їх якості. Є й інші складові, без яких, навіть при наявності стандартів, постійного удосконалення якості адміністративних послуг досягнути буде важко. Для покращення організації надання адміністративних послуг можуть використовуватися різні механізми. Зокрема, у багатьох країнах успішно функціонують так звані «універсами послуг» (або «установи для громадян», чи «інтегровані офіси»). Так, на території України такі «універсами послуг» створені у Бердянську - Центр надання муніципальних послуг, у Вінниці - Центр адміністративних послуг «Прозорий офіс» та в інших містах України, що істотно підвищило якість надання послуг з боку посадових осіб управлінь і відділів виконкому, залучило жителів міста до відкритого діалогу «влада-громада». Але в більшості випадків діяльність таких центрів спрямована на надання послуг у сфері підприємницької діяльності (реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності, облік в податкових органах і т.ін.).

Тому для удосконалення якості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування необхідне подальше їх закріплення як у внутрішніх і зовнішніх законодавчих актах; розроблення стандартів надання адміністративних послуг, де буде представлений алгоритм процесу, термін виконання послуги і відповідальні посадові особи; запровадження сучасних форм надання послуг, що дасть можливість організувати їх отримання в одному приміщенні; запровадження системи управління якістю за національним стандартом ДСТУ ISO 9001:2001 в діяльність органів місцевого самоврядування області; створення механізмів вивчення результативності надання послуг.

**Правове регулювання статусу
офіційних спостерігачів від міжнародних організацій
відповідно до європейських стандартів**

Україна проголосила курс на інтеграцію в Європу і проводить свою політику відповідно до декларацій демократичної, правової держави. Однією із суттєвих ознак інтеграції є відповідність національного законодавства європейським стандартам. У контексті організації та проведення виборів авторитетною європейською інституцією є Бюро з Демократичних Інститутів та Прав Людини ОБСЄ. Ця організація направляє найчисельніші міжнародні делегації для спостереження за виборами в регіоні ОБСЄ.

Демократичні вибори - це вияв суверенних прав населення країни. Права громадян обирати й бути обраними в ході демократичних виборів - це визнаю міжнародною спільнотою права людини. Демократичні вибори - є однією з необхідних умов демократичного правління, оскільки вони є тим механізмом, за допомогою якого населення країни вільно виявляє свою волю щодо законності прав, здійснення владних повноважень від його імені та в його інтересах.

Міжнародне спостереження за виборами - це вияв інтересу міжнародного співтовариства до забезпечення демократичних виборів як складової розвитку демократії; є частиною міжнародного спостереження за дотриманням прав людини, сприяє підвищенню авторитетності виборчих процесів шляхом недопущення порушень і надання гласності фальсифікаціям.

Міжнародне спостереження за виборами одержало широке визнання у світі й відіграє важливу роль у забезпеченні правдивої оцінки характеру виборчих процесів. Міжнародні місії зі спостереження за виборами повинні поважати закони країни перебування, виявляти повагу до органів влади, а також до виборчих органів, прагнути до активної співпраці з виборчими органами і не перешкоджати здійсненню виборчого процесу.

У вітчизняному законодавстві виділено дві категорії спостерігачів - від іноземних держав і міжнародних організацій, хоча більшість законодавств світу містить лише одне поняття: іноземні спостерігачі. Норми нашого законодавства співпадають із загальновизнаними стандартами організації проведення виборів і участі в них іноземних спостерігачів, які ґрунтуються на положеннях Копенгагенського акту, прийнятого ще у 1990 році на Копенгагенській конференції ОБСЄ з людського виміру, й регламентуються резолюцією Будапештського самміту ОБСЄ 1994 року. Вони містять більш чіткі положення щодо спостереження за виборами, зокрема статус спостерігачів від іноземних держав і міжнародних організацій.

Слід зазначити, що виборче законодавство на сьогодні закріплює порядок реєстрації, повноваження, офіційний статус спостерігачів. Офіційним спостерігачем від іноземної держави, міжнародної організації є особа, яка

¹ Кандидат юридичних наук, доцент кафедри державного будівництва та місцевого самоврядування. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

представляє іноземну державу чи міжнародну організацію, зареєстрована Центральною виборчою комісією в порядку, встановленому законодавством.

Громадяни України не можуть бути зареєстровані офіційними спостерігачами від іноземних держав чи міжнародних організацій.

Повноваження офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних організацій починаються з дня їх реєстрації Центральною виборчою комісією і припиняються після встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів.

Офіційні спостерігачі від іноземних держав, міжнародних організацій здійснюють спостереження самостійно і незалежно. Фінансове та матеріальне забезпечення їх діяльності здійснюються за рахунок держав чи організацій, які направили їх в Україну, або за власні кошти цих спостерігачів.

Центральна виборча комісія приймає рішення про реєстрацію офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних організацій та видає їм посвідчення встановленого зразка. Таке посвідчення дає право офіційному спостерігачу від іноземної держави, міжнародної організації здійснювати свою діяльність у період виборчого процесу.

Відповідно до законодавства України офіційні спостерігачі від іноземних держав, міжнародних організацій не мають права використовувати свій статус у діяльності, не пов'язаній із спостереженням за ходом виборчого процесу, а також втручатися у роботу виборчих комісій. Це чітка законодавча норма, яка є загальновизнаною у світі і продубльована в українському законодавстві. Ця норма стримуватиме багатьох від надмірного бажання втрутитися у роботу виборчих органів. На шляху до побудови демократичних правових інститутів важливим є питання законодавчої регламентації діяльності незалежних спостерігачів на виборах та референдумах, оскільки експерти ОБСЄ відзначають, що одним з показників демократичності виборчого законодавства є наявність у ньому правових приписів, які врегульовують діяльність міжнародних спостерігачів.

На думку деяких науковців, практичних працівників вважається, що запорукою діяльності офіційних спостерігачів на виборах в Україні міг би стати окремий Закон України «Про статус офіційних спостерігачів», який має містити уніфіковані норми та детальний перелік повноважень офіційних спостерігачів, механізми контролю та відповідальності, порядок призначення та відкликання офіційних спостерігачів, тощо.

Міжнародне спостереження за виборами одержало широке визнання в усьому світі. Воно проводиться міжурядовими й міжнародними неурядовими організаціями й асоціаціями з метою забезпечення об'єктивної і точної оцінки характеру виборчого процесу в інтересах населення країни, в якій вони проводяться, і в ім'я міжнародного співтовариства

Зараз ОБСЄ проводить дослідження того, як Україна поставилася до зауважень та рекомендацій минулих місій, чи враховані вони при розробці виборчого законодавства

Бюро з Демократичних Інститутів та Прав Людини ОБСЄ на допомогу спостерігачам від міжнародних організацій розробило «Кодекс поведінки», в якому закріплено основні принципи та правила поведінки спостерігачів. Одним

із рішучих кроків у створенні відкритих та прозорих державних процесів є залучення для контролю за ними незалежних міжнародних спостерігачів. Про це неодноразово заявляли представники ОБСЄ на Нарадах з питань людського виміру, що проходили в Копенгагені, Москві, Відні, Варшаві.

Сидоренко О. О.¹

Деякі питання формування вищих виборчих органів: український та зарубіжний досвід

Конституція України закріплює право громадян на участь в управлінні державними, справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати та бути обраними до органів державної влади і місцевого самоврядування. Це право реалізується через вибори.

Головна роль в організації та проведенні виборів належить виборчим органам. Система виборчих органів становить механізм, який надає волі народу юридично значущої форми. Розглядаючи питання про виборчі органи зарубіжних країн треба дати визначення цих органів. Під виборчими органами слід розуміти державні органи, які здійснюють діяльність по виконанню виборчого законодавства і уповноважені займатися підготовкою та організацією проведення виборів. Питання організації виборчого процесу були предметом дослідження таких західноєвропейських та американських державознавців, як Г.Мейєр, Г.Єліннек та ін.

Зарубіжним досвідом опрацьовано різні моделі формування вищих виборчих органів. В одних зарубіжних державах вони створюються як самостійні державні інституції, що виконують функції, покладені на них законом, в інших функції щодо керівництва виборчим процесом здійснюють центральні органи виконавчої влади. Наприклад, у Франції не існує централізованої системи постійно діючих виборчих органів. Організація і проведення виборів знаходиться у віданні Міністерства внутрішніх справ, яке здійснює підрахунок голосів на виборах усіх видів, окрім президентських та парламентських, одержуючи інформацію від дільничних виборчих комісій.

У більшості країн спеціально створені виборчі органи запроваджуються як колегіальні структури. Наприклад, Виборча комісія Австралії за своїм статусом є незалежною і невідконтрольною будь-якому органу. До її складу входять; Голова, який обов'язково має бути чи був членом Федерального суду держави, член Комісії, який звичайно є головою статистичної служби Австралії, та постійний член Комісії. Ця Комісія самостійно визначає всі виборчі дільниці, провадить заходи щодо підготовки та проведення виборів.

У США була створена Федеральна виборча комісія. Це незалежний орган, який здійснює контроль щодо фінансування федеральних виборчих компаній та забезпечення ефективної роботи виборчих органів. Її склад формується наступним чином: шість членів із правом голосу, призначаються Президентом

¹ Здобувач кафедри державного будівництва, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

США і затверджуються Сенатом Конгресу США строком на шість років. Підрозділами комісії є Генеральна рада, Директор по кадрам.

Виборчі органи Російської Федерації деякою мірою схожі з українськими У РФ діють Центральна виборча комісія РФ; виборчі комісії суб'єктів РФ; окружні, територіальні, дільничні виборчі комісії. Вищим органом у системі виборчих комісій РФ є Центральна виборча комісія РФ як федеральний державний орган до складу якого входять 15 членів зі строком повноважень - 4 роки. П'ять членів призначаються Президентом РФ, п'ять - Радою Федерації та ще п'ятеро членів - Державною Думою з числа кандидатур, запропонованих депутатськими об'єднаннями.

Важливим суб'єктом конституційно-правових відносин в Україні є Центральна виборча комісія - спеціальний незалежний постійно діючий державний орган. ЦВК очолює систему виборчих комісій та комісій з референдуму, які утворюються для організації підготовки та проведення виборів Президента України, народних депутатів України, всеукраїнського референдуму. Вона здійснює контроль за діяльністю та консультативно-методичне забезпечення виборчих комісій, які утворюються для організації підготовки та проведення виборів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів та комісій з місцевих референдумів. До складу ЦВК входять 15 членів, що призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України строком на 7 років. Кандидатури осіб на посади попередньо обговорюються в депутатських фракціях, а їх призначення проводиться за наявності висновків відповідного профільного комітету Верховної Ради України. Оскільки Комісія працює на постійній основі, її члени звільняються від виконання виробничих або службових обов'язків за попереднім місцем роботи. Члени ЦВК України на її засіданні зі свого складу шляхом таємного голосування обирають голову, заступників голови і секретаря Комісії.

Проаналізувавши виборче законодавство різних країн, можна стверджувати, що у них відсутня єдність підходів до способів формування органів, які здійснюють організацію і проведення виборів. Організаційне різноманіття відповідних моделей зумовлюється багатьма чинниками, перш за все внутрішньодержавного характеру - формою правління, типом виборчої системи, політичним режимом та іншими. Вивчення цих моделей вбачається важливим для оптимізації функціонування виборчих органів в Україні

Головащенко О. С.¹

Розвиток соціальної держави в умовах європейської інтеграції та глобалізації

Зародження і розбудова соціальної державності у західноєвропейських країнах є результатом тривалого історичного процесу. Однією із закономірностей його розвитку стало розширення кола і змісту функцій

¹ Кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України.

держави за рахунок доповнення їх традиційного переліку соціальними функціями, що наочно відображає динаміка структури державних витрат. Не обійшов цей процес і Україну.

Зміни, які відбулись наприкінці ХХ ст. в Європі, спричинили необхідність реформування соціальної держави. Стає дедалі очевиднішим, що сучасний етап розвитку соціальної державності відбувається під значним впливом вимог глобалізації світової економіки. Внаслідок її розвитку здатність національних держав самостійно формувати і реалізовувати власну соціальну політику зменшується. Крім того, пріоритетним напрямком внутрішньої і загальноєвропейської політики стає підвищення конкурентоспроможності національних економік, що закономірно потребує скорочення соціальних витрат, певного обмеження соціально-економічних прав людини. Якщо ж національна держава хоче зберегти власну легітимність і функціональність, їй доводиться пристосовувати свою національну стратегію соціально-економічного розвитку до глобальних вимірів.

Зміна очікувань від соціальної держави полягає у тому, що на противагу патерналістським функціям держави на перший тут план висувається нове завдання - навчання, професійної підготовки, перепідготовки і орієнтації населення на участь у продуктивній праці, що, з одного боку, ідеально вписується в неоліберальні концепції «самопомоги» і «підвищення конкурентоспроможності всього суспільства», з іншого - виглядає досить людиноцентрично, оскільки відповідає завданням розвитку людського потенціалу.

Достатньо поширеною є думка, що останні десятиліття були не найкращими для соціальної держави. Якщо з другої половини ХХ ст в Європі активно посилювалася соціальна спрямованість держави за допомогою розвитку соціального законодавства, що призвело до становлення «держави загального добробуту», то останні двадцять років, особливо у 90-ті роки, має місце протилежна хвиля, коли посилювався тиск на соціально політику державу у кількох напрямках: ідеологічному, політичному, соціальному та економічному. Найбільш захищеними від таких процесів виявилися країни Північної Європи, особливо Норвегія. Завдяки власним нафтовим ресурсам ця країна найменше залежить від глобалізації та політики ЄС, а отже, має змогу проводити самостійну незалежну політику в соціальній сфері.

Високі темпи розвитку країн Центральної та Східної Європи (що визначається як рівнем загальних економічних показників, так і рівнем доходу на душу населення) зовсім не виключають існування певних труднощів у вирішенні соціальних проблем. Суттєву роль при цьому відіграє також якісна характеристика політичних режимів різних країн, що позначається на темпах і характері соціальних перетворень.

Наприкінці ХХ ст. в країнах Східної Європи виникло прагнення до здійснення нового соціально-економічного розвитку, основними напрямками якого були: індустріалізація та інформатизація суспільства, впровадження заходів щодо збереження довкілля, демократизація, підвищення соціального добробуту населення, забезпечення доступної якісної освіти і охорони здоров'я, розширення сфери свободи людини тощо. Водночас на прикладі

східноєвропейських країн була доведена неефективність сліпого копіювання моделей модернізації країн Заходу, що підкреслило необхідність пошуку нових рішень.

Аналогічна ситуація склалася в Україні, де в процесі реформ фактично була реалізована модель «державного корпоративізму ринкової орієнтації», яка у нашій державі характеризується радикальним перерозподілом економічної влади між панівними кланами, члени яких наближені або безпосередньо пов'язані з управлінською елітою. За умов існування такої моделі соціальні цілі та орієнтири держави реалізуються лише з метою забезпечення мінімальних потреб населення. Проте така соціально-економічна модель в разі слабкості центральної влади приречена втратити стабільність.

Враховуючи складність швидкої і повноцінної реалізації ознак соціальної держави в суспільстві, яке перебуває у стані розбудови демократичної, правової держави, ринкової економіки, позитивного значення набуває вже сам факт прагнення держави набути ознак соціальної. У результаті сьогодні в Україні, на нашу думку, більш коректно говорити про «соціально орієнтовану державу», особливо враховуючи наслідки світової економічної кризи, яка охопила увесь світ і хоча вдарила передусім по економічній сфері, але автоматично запустила механізм нищівної руйнації соціальної сфери. Водночас категорія «соціально орієнтована держава» залишається досить умовною, оскільки не містить чіткі критерії віднесення тієї чи іншої держави саме до соціальної, а також не розкриває її співвідношення з правовою і демократичною державою.

Більше того, постійний розвиток суспільства і держави обумовлює появу нових форм держави з одночасною трансформацією чи відмиранням вже існуючих. Звісно, у випадку запровадження нових моделей, це навряд чи знаменуватиме останній етап розвитку соціальної держави.

Нестеренко О. В.¹

Принцип відкритості - в управлінні майном територіальної громади

«У повітрі зависли брехня і недомовки»

Анджей Бобковський «Війна і спокій»

Принцип інформаційної відкритості діяльності органів місцевого самоврядування органічно впливає з тексту Основного Закону України, адже саме територіальна громада є власником землі (ст.ст. 142, 143 Конституції України), що їй належить, а органи місцевого самоврядування, зокрема, місцеві ради лише здійснюють управління нею. Тобто у вирішенні питання про виділення певної земельної ділянки місцеві ради діють лише як представники територіальної громади. Таким чином, будь-яке рішення про виділення земельної ділянки в оренду чи в безоплатне користування та інше — це, фактично, угода, яка укладається між територіальною громадою (жителями

¹ Кандидат юридичних наук, асистент кафедри конституційного права України, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міст) і суб'єктом, який отримує цю земельну ділянку.

Серед найбільш поширених аргументів відмов у наданні рішення про передачу певних земельних ділянок є твердження, що рішення про виділення земельних ділянок «містять персональні дані про особу, а тому не можуть бути надані». Дійсно, аргумент цікавий, але не витримує критики.

Інформація про виділення земельних ділянок, що є власністю територіальної громади, є відкритою, суспільно значущою інформацією. А міська рада в цій угоді є лише представником територіальної громади. Навряд чи можна уявити ситуацію, коли власник (у нашому випадку - територіальна громада) певного майна погодиться віддати земельну ділянку особі (фізичній чи юридичній) у разі, якщо йому не відоме навіть її ім'я чи найменування. І навряд чи він дозволить своєму представнику (в нашому випадку - місцева рада) заключити угоду з цією невідомою особою, бо ціна питання є досить великою. Ця позиція знаходить своє підтвердження у Конституції України, де зазначається, що «Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності...» (Стаття 143).

Зрозуміло, що в переважній більшості випадків це управління майном здійснюють утворені нами органи місцевого самоврядування, адже технічно не можливо, щоб територіальна громада в кожному конкретному випадку вирішувала питання про виділення землі. Саме для цього й обираються місцеві ради. Однак, це також означає, що ми (територіальна громада) повинні бути проінформовані, як саме ведуться наші майнові справи і, власно кажучи, кому і на яких умовах передається земля, яка належить територіальній громаді. Отже, якщо переходити на мову інформаційного законодавства, ця інформація є суспільно значущою. Такий висновок впливає, зокрема, із Закону України «Про місцеве самоврядування». Відповідно до ст. 1 цього Закону «право комунальної власності - право територіальної громади володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування». Необхідно також звернути увагу на ч. 3 ст. 16 цього Закону, в якій зазначається, що «матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад». Тобто право комунальної власності (до комунальної власності відноситься, зокрема, й земля) належить саме територіальній громаді, а не місцевим радам. І саме територіальна громада має право: а) володіти; б) доцільно, економічно і ефективно користуватися і в) розпоряджатися нею на свій розсуд і в своїх інтересах, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Отже, дійсно територіальна громада делегувала це право органу місцевого самоврядування, але це зовсім не означає, що вона делегує право приховувати інформацію відносно такого управління!

Підтверджує цю позицію ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування», де зазначається, що саме «сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами».

Отже, місцеві ради не виступають в якості власника при вирішенні питань відносно передачі земельних ділянок, а лише представляють відповідні територіальні громади та здійснюють свої функції від імені територіальної громади та лише в її інтересах. Таким чином, з цієї норми органічно випливає, що всі рішення Рад повинні бути доведені до відома територіальної громади, щоби ця громада, як власник, могла зробити висновок наскільки рада діяла в його інтересах. Вона повинна мати вичерпну інформацію про дії свого представника. Тобто діяльність міської ради повинна бути гласною (ст. 4 «Основні принципи місцевого самоврядування»), адже серед принципів, які є основою місцевого самоврядування, є принципи гласності, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб. Тобто знов таки законодавець підкреслює, що за всі свої рішення та угоди місцева влада повинна звітувати перед територіальною громадою.

Взагалі твердження органів місцевого самоврядування, що прізвище, ім'я, по-батькові - це персональні дані, суперечить ст. 23 Закону України «Про інформацію», оскільки відповідно до зазначеної статті основними даними про особу (персональними даними) є: національність, освіта, сімейний стан, релігійність, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження. Тобто в законі про прізвище, ім'я, по-батькові взагалі не йдеться. Така позиція є цілком логічною та правильною, адже прізвище, ім'я та по-батькові є загальновідомими даними про особу, тобто основною (відкритою) інформацією про особу, а у ст. 23 Закону України «Про інформацію» мова йде про персональні дані, які є інформацією з обмеженим доступом. Проте більш доцільно передбачити, що прізвище, ім'я та по-батькові є відкритою інформацією про особу. До речі у законопроекті «Про внесення змін до Закону «Про інформацію» (зарєєстрований у Верховній Раді України 15.05.09) це передбачено.

А для тих У кого виникає спокуса скористатись рішенням Конституційного Суду України від 30.10.1997 № 5-зп «у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України «Про інформацію» та статті 12 Закону України «Про прокуратуру» (справа К. Г. Устименка)», і сказати, що прізвище, ім'я, по-батькові підпадає під «інші персональні дані», хочемо зауважити таке: навіть якщо так тлумачити рішення Конституційного Суду України (хоча це груба помилка), все одне рішення повинно надаватися за запитами, а також бути оприлюдненим, бо інформація, кому, скільки і на яких умовах було надано майно територіальної громади, безумовно, є суспільно важливою інформацією. До речі, це рішення Конституційного Суду України містить виключення із загального правила щодо заборони поширювати конфіденційну інформацію про особу без її згоди, а саме, дає можливість це робити у випадках, визначених законом, і лише в

інтересах національної безпеки, економічного добробуту, прав та свобод людини.

Саме таке виключення міститься у останній частині ст. 30 Закону України «Про інформацію»: «Інформація з обмеженим доступом може бути поширена без згоди її власника, якщо ця інформація є суспільно значимою, тобто якщо вона є предметом громадського інтересу і якщо право громадськості знати цю інформацію переважає право її власника на її захист». Іншими словами, у випадку, коли відомості є інформацією з обмеженим доступом, але є суспільно значущими, вони можуть бути оприлюднені.

Якщо ж вести мову про рішення, які дійсно містять персональні дані, а саме, адресу чи ідентифікаційний код (хоча у тих рішеннях, які я бачила, були зазначені лише прізвище, ім'я, по-батькові, або найменування юридичної особи), все одне такі рішення мають бути доступні громадськості, бо земля є власністю територіальної громади, а не органів місцевого самоврядування. Єдине, що можна їм порадити - скористатись Рекомендацією Комітету міністрів Ради Європи Res (2002) 2 від 21.02.2002 р. «Про доступ до офіційних документів», згідно з якою, якщо до певної частини вміщеної, в офіційному документі інформації застосовується обмеження, то орган державної влади повинен, тим не менш, надати всю іншу інформацію, що міститься в документі. Кожен випадок не відкриття інформації має бути чітко визначений. Отже, якщо в рішенні містяться персональні дані, повинна надаватися копія рішення в якій ці персональні дані будуть закреслені так, щоб їх не можна було прочитати.

У будь-якому разі органи місцевого самоврядування зобов'язані надавати рішення про виділення земельних ділянок за запитами, а також оприлюднювати їх на своїх офіційних сайтах (хочемо нагадати, що розміщення відповідних рішень на сайтах не позбавляє обов'язку надавати цю інформацію за запитами), бо ще раз наголошуємо: відповідно до Конституції України саме територіальна громада, а не органи місцевого самоврядування, є власником землі.

Хочемо також дати пораду органам місцевого самоврядування одразу відбирати у фізичних чи юридичних осіб, яким вони передають земельні ділянки, заяву, що вони не заперечують, що їх ім'я чи найменування будуть поширені.

Коваленко Л. П.¹

Особливості розгляду справ про адміністративні правопорушення в органах місцевого самоврядування

Пунктами 1, 2 Статті 213 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі КУпАП) визначено, що справи про адміністративні правопорушення розглядаються; адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад.

З огляду на аналіз адміністративного законодавства, можна зробити

¹ Кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

висновок, що розглядаються справи про адміністративні правопорушення в органах місцевого самоврядування лише колегіально. Тому і порядок слухання, цієї категорії справ, в органах місцевого самоврядування особливий.

Починається слухання справи в органах місцевого самоврядування з об'яви складу колегіального органу. Потім головуючий на засіданні колегіального органу об'являє, яка слухається справа, хто притягається до адміністративної відповідальності, роз'яснює особам, які приймають участь у розгляді справи, їх права та обов'язки. Після цього оголошується протокол про адміністративне правопорушення. На засіданні заслуховуються особи, які приймають участь в розгляді справи, досліджуються докази і вирішуються клопотання, а у випадку участі в розгляді справи прокурором заслуховується його висновок (ст. 279 КУпАП).

В Положенні про адміністративні комісії від 1988 року закріплюється, що адміністративна комісія діє в складі голови, його замісника, секретаря і не менше шести членів комісії (ст.6 Положення).

Адміністративна комісія має право розглядати справи про адміністративні правопорушення при наявності не менше половини членів їх складу, а виконавчий комітет міської, селищної, сільської ради - при наявності на засіданні не менше двох третин загального складу виконавчого комітету.

Голова комісії, а при його відсутності замісник голови: 1) керує роботою комісії, несе відповідальність за виконання покладених на комісію завдань, 2) головує на засіданнях комісії; 3) забезпечує регулярне проведення засідань комісії, визначає коло питань, які належать до розгляду на черговому засіданні; 4) приймає заходи по виконанню рівня правової культури і правової підготовки членів адміністративної комісії; 5) підписує протокол і постанову комісії по справі про адміністративне правопорушення.

Відповідальний секретар адміністративної комісії: 1) веде по справам, що розглядалися комісією, протоколи засідань комісії; 2) разом з головою комісії підписує протокол і постанову комісії по справі про адміністративне правопорушення; 3) звертає до виконавця постанови про накладення адміністративного стягнення.

При розгляді органами місцевого самоврядування справ про адміністративні правопорушення ведеться протокол, який підписується головуючим на засіданні і секретарем цього органу і в якому вказуються:

- 1) дата і місце засідання,
- 2) найменування і склад органу, що розглядає справу;
- 3) зміст справи, що розглядається;
- 4) відомості про явку осіб, що приймають участь в справі,
- 5) пояснення осіб, які приймають участь у розгляді справи, їх клопотання і результати їх розгляду;
- 6) документи і речові докази, дослідженні при розгляді справи;
- 7) відомості про оголошення прийнятої постанови і роз'яснення порядку і строку його оскарження.

На мою думку, недоліком діючого адміністративного законодавства щодо цього питання можна вважати відсутність адміністративної відповідальності за недотримання вимог статті 281 КУпАП, що передбачає обов'язок колегіального

органу при розгляді справи вести протокол засідання.

Орган місцевого самоврядування при розгляді справи про адміністративне правопорушення повинен встановити:

- 1) чи було здійснено адміністративне правопорушення;
- 2) чи винна дана особа в його здійсненні;
- 3) чи підлягає вона адміністративній відповідальності;
- 4) чи маються обставини, пом'якшуючі або обтяжуючі відповідальність;
- 5) чи завдана матеріальна шкода;
- 6) чи є підстави для надання матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації, трудового колективу;
- 7) інші обставини, які мають значення для правильного вирішення справи.

Органи місцевого самоврядування після розгляду справи про адміністративне правопорушення можуть виносити як постанови так і рішення. Якщо справа про адміністративне правопорушення розглядається виконавчими комітетами міської, селищної, сільської ради, то постанова приймається в формі рішення.

Крім загальних вимог до оформлення, змісту і порядку винесення постанов (рішень) по справі існують і особливі вимоги до них відносяться:

1. За результатами розгляду справи виноситься одна з таких постанов (ст. 284 КУпАП): 1) про накладення адміністративного стягнення, 2) про застосування заходів впливу, передбачених ст. 24 КУпАП (заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх); 3) про закриття справи.

Постанова у справі про адміністративне правопорушення має містити найменування органу (посадової особи), що виніс постанову, дату розгляду справи, відомості про особу, щодо якої розглядається справа, викладення обставин, встановлених під час розгляду справи, посилання на нормативний акт, що передбачає відповідальність за це адміністративне правопорушення, прийняте у справі рішення.

Якщо при вирішенні питання про накладення стягнення водночас вирішується питання про відшкодування винним майнової шкоди, то в постанові у справі зазначається розмір шкоди, що підлягає стягненню, порядок і строк її відшкодування. Постанова у справі має містити вирішення питання про вилучені речі та документи, а також вказівки про порядок і строк її оскарження. Постанова колегіального органу приймається простою більшістю голосів членів колегіального органу.

Постанова виконавчого комітету селищної, сільської і справі про адміністративне правопорушення приймається у формі рішення.

На четвертому етапі, який є заключним у розгляді справи, виконуються такі дії: постанова доводиться до відома суб'єктів провадження що мають особистий інтерес у справі, а також до відома організацій, яким вона адресована. Про прийняте рішення надсилається повідомлення адміністрації або громадській організації за місцем роботи, навчання чи проживання правопорушника, вносяться пропозиції щодо ліквідації причин та умов правопорушень.

Копія постанови протягом трьох днів вручається або надсилається особі, у справі якої вона винесена. На прохання потерпшого йому теж має бути видана

така копія.

Тому можна зробити висновок, що розгляду справ про адміністративні правопорушення і винесенню по ним постанов (рішень) органом місцевого самоврядування притаманні характерні особливості: обов'язковим суб'єктом цієї стадії є орган місцевого самоврядування - колегіальний орган; особливий порядок слухання справи, обов'язково складається протокол засідання колегіального органу, результатом вказаної стадії є прийняття рішення органом місцевого самоврядування, завдяки якому вирішується правовий конфлікт але без застосування заходів адміністративного примусу; відсутнє право переглядати постанови органів місцевого самоврядування вищестоящими органами (посадовими особами), орган місцевого самоврядування може вирішити питання про відшкодування правопорушником майнового збитку, якщо його сума не перевищує 34 гривень; правове регулювання порядку розгляду справ про адміністративні правопорушення в органах місцевого самоврядування не вичерпується лише КпАП України та ін.

Пашков В. М.¹

Правові проблеми ефективності органів місцевого самоврядування в сфері охорони здоров'я

У сучасній науковій господарсько-правовій літературі дослідження правового становища органів місцевого самоврядування як суб'єктів організаційно-господарських повноважень не знайшли свого достатнього втілення на відміну від інших груп організаційно-господарських повноважень. У зв'язку з чим це певною мірою позначилося на стані правового регулювання відповідних відносин, особливо це помітно у сфері охорони здоров'я. Якщо буквально тлумачити зміст ч. 6 ст. 3 ГК, то під суб'єктами організаційно-господарських повноважень слід розуміти учасників господарських відносин наділених правом управління господарською діяльністю. Більшість вчених господарників підтримують зазначену точку зору, наприклад, О.М. Вінник², В.С. Щербина³ та інші. Крім того, доповнюють Я.М. Пугач та Л.М. Труфанова, рішення органів державної влади та місцевого самоврядування з фінансових питань, що виникають у процесі формування та контролю виконання бюджетів усіх рівнів, а також з адміністративних та інших відносин управління, крім організаційно-господарських, в яких орган державної влади або орган місцевого самоврядування є суб'єктом, наділеним господарською компетенцією, приймаються від імені цього органу і в межах його владних повноважень⁴. І дійсно, необхідність забезпечення публічних інтересів як в соціальній, так і в економічній сфері шляхом забезпечення організаційно-

¹ Кандидат юридичних наук, доцент кафедри спеціально-правових дисциплін, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

² Вінник О.М. Господарське право: Навчальний посібник. - 2-ге вид., змін, та доп. - К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. - с. 166.

³ Щербина В.С. Суб'єкти господарського права: Монографія / В.С. Щербина. - К.: Юрінком Інтер. 2008 - с.24.

⁴ Пігач Я.М., Труфанова Л.М.: Господарське законодавство: П 32 Навчальний посібник - К.: Центр навчальної літератури, 2005. - с 14.

господарських повноважень органів влади декларується в юридичній літературі.

Необхідно констатувати, що головною функцією, яка визначає сутність організаційно-господарських повноважень у сфері охорони здоров'я, є охорона публічних інтересів у господарських відносинах. Відповідно до цього будується система державного регулювання галузі, тобто сукупність інститутів, форм, методів та інструментів, за допомогою яких держава впливає на суб'єктів господарювання з метою забезпечення немайнового блага - права на здоров'я, що є кінцевою метою діяльності держави

Виходячи з цього головна функція організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я нині зводиться до створення практичного застосування нормативних положень шляхом прийняття управлінських рішень та здійснення контролю за їх виконанням, що в умовах реформування галузі, враховуючи надмірність функцій держави щодо забезпечення безоплатної медичної допомоги, не завжди дозволяє налагодити стійку систему його реалізації. Важливим напрямом посилення і розширення публічно-правового регулювання сфери охорони здоров'я має стати реалізація права громадян на гарантований рівень охорони здоров'я.

Реалізацію права на охорону здоров'я в окремій територіальній громаді забезпечують представницькі органи місцевого самоврядування. Відповідно до Конституції України суб'єктами, що реалізують компетенцію місцевого самоврядування, є територіальна громада; сільські, селищні, міські ради; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні, обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст; органи самоорганізації населення.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільські, селищні та міські ради наділені загальною та виключною компетенцією. Для реалізації рішень сільських, селищних і міських рад та виконання інших завдань виконавчо-розпорядчого характеру створюються виконавчі органи рад. З одного боку, виконавчі органи рад мають власні та делеговані повноваження, з іншого - повноваження місцевих рад можна класифікувати за галузевими ознаками. До функцій зазначених представницьких органів необхідно віднести такі власні галузеві повноваження: прийняття у межах, визначених законами, рішень щодо боротьби з епідеміями, в також управління закладами охорони здоров'я, які належать територіальним громадам. До делегованих повноважень необхідно віднести забезпечення у межах наданих повноважень доступності й безоплатності медичного обслуговування на відповідній території. Тобто в системі органів місцевого самоврядування, а саме обласних та районних рад, до власної виключної компетенції, що стосується сфери охорони здоров'я, належать питання управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних та обласних рад, зокрема прийняття та звільнення їх керівників, а також делегування відповідних повноважень обласним та районним адміністраціям з подальшим їх цитуванням. На рівні територіальних громад сіл, селищ та міст в особі їх

виконавчих органів до галузевої власної компетенції належать повноваження з управління закладами охорони здоров'я, що є власністю відповідних територіальних громад, а до делегованої - забезпечення у межах наданих повноважень доступності й безоплатності медичного обслуговування на відповідній території.

Таким чином, господарську компетенцію органів місцевого самоврядування щодо організаційно-господарських повноважень в сфері охорони здоров'я характеризують такі ознаки: у обласних та районних радах до власної виключної компетенції, що стосується сфери охорони здоров'я, належать питання прийняття у межах, визначених законами, рішень щодо боротьби з епідеміями, а також управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних та обласних рад, зокрема прийняття та звільнення їх керівників, а також делегування відповідних повноважень обласним та районним адміністраціям з подальшим їх звітуванням; на рівні територіальних громад сіл, селищ та міст в особі їх виконавчих органів до галузевої власної компетенції належать питання прийняття у межах, визначених законами, рішень щодо боротьби з епідеміями, а також повноваження з управління закладами охорони здоров'я, що є власністю територіальних громад, до делегованої - забезпечення у межах наданих повноважень доступності й безоплатності медичного обслуговування на відповідній території.

Отже, слід зазначити, що державні органи виконавчої влади є основним, але не єдиним інструментарієм реалізації державної політики у галузі охорони здоров'я. Суспільство, в рамках якого функціонують державні органи, бере участь у розробленні та прийнятті державних рішень шляхом створення виконавчих органів відповідних рад. Але все-таки більш вагомі функції щодо управління комунальними закладами охорони здоров'я мають недержавну природу і безпосередньо пов'язані з функціями органів місцевого самоврядування.

Основна мета діяльності зазначених органів - забезпечення інтересів держави та відповідних територіальних громад, пов'язаних зі здоров'ям громадян, їх основне завдання - розроблення, координація та контроль за виконанням державних програм розвитку охорони здоров'я, зокрема профілактики захворювань, надання медичної допомоги, розвитку медичної та мікробіологічної промисловості, а також організації надання комунальними закладами охорони здоров'я безоплатної медичної допомоги населенню та організації надання медичної допомоги в невідкладних і екстремальних ситуаціях, розроблення заходів щодо профілактики та зниження захворюваності, інвалідності та смертності населення

Нормотворчий процес в органах місцевого самоврядування в Україні

Поряд з принципами верховенства права, поділу влади на три гілки та забезпечення відповідних механізмів стримувань та противаг між ними, пріоритету прав людини і громадянина важливу роль для реалізації засад унітарної демократичної, соціальної, правової держави, проголошених Конституцією України 1996 року, відіграє визнання місцевого самоврядування. Зростаюча роль муніципального врядування вимагає оновлення законодавства, всебічного дослідження як нових правових інститутів, так і тих, що існували дотепер і в сучасних умовах набули нового змісту. До них належить нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування.

Напрямок діяльності держави, пов'язаний з офіційним закріпленням норм права шляхом формування приписів, їх зміни, доповнення та скасування, визначається як правотворчість (нормотворчість) або законотворчість у широкому сенсі. Основним видом нормотворчості є законотворчість у вузькому сенсі, результатом якої є система взаємопов'язаних нормативно-правових актів вищої юридичної сили, до складу яких входить конституція, конституційні закони та закони. Поняття «законодавства» в юридичній науці, як правило, розглядається у двох аспектах. У широкому сенсі як сукупність законів і прийнятих відповідно до них підзаконних та інших правових актів, в тому числі указів глави держави, постанов уряду, інших органів центральної і місцевої виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування, а у вузькому - сукупність законів, тобто нормативно-правових актів, що мають вищу юридичну силу, приймаються законодавчим органом або безпосередньо населенням шляхом референдуму відповідно до чинних вимог законодавчої процедури, містять правові норми, що формують в межах дії закону в означеному просторі, часі і за колом осіб загальні моделі діяльності суб'єктів правовідносин. При вирішенні питань місцевого значення закон надає право органам та посадовим особам місцевого самоврядування приймати в межах своєї компетенції муніципальні правові акти, які є обов'язковими для виконання на відповідній території.

Отже, якщо нормативні правові акти, що регулюють найважливіші суспільні відносини, приймаються представницьким органом державної влади, який має виключні повноваження на прийняття законів (Верховною Радою України) у формі законів, то відповідно до ст. 59 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Слід підкреслити, що згідно з положеннями даного закону не лише органи, але і посадові особи місцевого самоврядування мають право видавати правові акти.

Відтак, нормотворчість у муніципальних утвореннях - це самостійний, поряд із законотворчістю, підзаконною правотворчістю, договірною

¹ Аспірантка кафедри державного будівництва та місцевого самоврядування, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

нормотворчістю, вид правотворчості, що здійснюється органами місцевого самоврядування. Доцільність дослідження останньої зумовлюється наявністю різноманітних, а іноді, суперечливих наукових підходів до розуміння цього питання.

Нормотворча діяльність муніципальних органів (до проголошення незалежності України - переважно Рад народних депутатів) досліджувалася радянськими державознавцями. Положення і висновки, що містяться в їх наукових працях, слугують основою для дослідження нормотворчості органів місцевого самоврядування в сучасний період. Однак, ці роботи ґрунтуються на якісно іншому (радянському) законодавстві та відмінному фактичному матеріалі, і тому не можуть розкрити властивостей нормотворчості цих органів, зокрема її змісту, сутнісних характеристик.

Окремі аспекти нормотворчості органів місцевого самоврядування висвітлювались в роботах таких вчених: В.Р.Барського, М.С. Бондара, М.А. Васильєва, М. П. Воронова, Г.В. Задорожньої, В.А. Кулаківського, П.М.Любченка, Р.С.Павловського, С.Г Серьогіної, О.В. Соловйової та ш. Проте комплексне наукове дослідження, присвячене аналізу такій правовій формі діяльності органів місцевого самоврядування як нормотворчість на сьогодні в Україні відсутнє.

Відаючи належне результатам сучасних наукових досліджень у цій сфері, можна констатувати, що процес здійснення нормотворчої діяльності в органах місцевого самоврядування дотепер немає чіткого врегулювання в чинному законодавстві, а також відсутнє чітке компетенційне розмежування діяльності муніципальних органів і органів державної виконавчої влади на місцях, що зумовлює порушення вимог нормотворчості в цілому.

Нормотворча діяльність органів місцевого самоврядування регулюється відповідними правилами, які різняться за своїм характером. Це обумовлено тим, що частина з них знайшла своє правове відображення в нормативно-правових актах: Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», статутах та регламентах рад, положеннях про постійні комісії тощо. З іншого боку, вагоме значення має використання набутого досвіду в нормотворчій діяльності, дотримання традицій та механізмів, що себе виправдали. Водночас, у юридичній літературі думки науковців з приводу розуміння нормотворчого процесу, його початку не характеризуються однотайністю та узгодженістю.

Очевидно, що нормотворчий процес - це весь комплекс діяльності компетентного органу (органів) з підготовки, обговорення, доопрацювання, опублікування відповідного нормативного правового акта.

Незважаючи на розмаїття статутних й регламентних норм місцевих рад щодо процесуальних питань нормотворчості та специфіку відносин, що підлягають врегулюванню, можна виділити такі його стадії: 1) ініціювання необхідності розробки й прийняття нормативного правового акта, визначення предмета його регулювання, постановка цілі правового регулювання; 2) прийняття рішення про підготовку проекту нормативного акта, 3) розробка проекту правового акта; 4) попередній розгляд проекту акта; 5) громадське обговорення (як факультативна стадія); 6) офіційний розгляд радою проекту

акта із дотриманням установлених процедур; 7) прийняття нормативного правового акта, його оформлення, опублікування, набрання чинності.

Горбачев А. А.¹

Оценка уровня манипулирования политическим сознанием избирателей на выборах в Московскую городскую Думу пятого созыва

Функционирование современных демократий тесно связано с процедурой выборов в представительные органы власти. Социально-политические реалии позволяют констатировать, что выборы в представительные органы власти, как правило, связаны с феноменом «манипулирования политическим сознанием электората». В целях выработки действенных способов противодействия данному манипулированию по нашему мнению необходимо разработать эффективные критерии дектирования уровня манипулирования политическим сознанием электората. Для этой цели, нами введен ряд коэффициентов, отражающих тот или иной аспект в манипулировании сознанием, на основании их анализа мы планируем получить количественную характеристику общего уровня манипулирования сознанием на выборах в представительные органы власти.

Процент голосов поданных за кандидата может отличаться от общего количества проголосовавших, а также от общего количества избирателей. В случае, если за кандидата проголосовало 60% от общего количества проголосовавших, и при этом побеждает он один, 40% голосов пропадает. Это означает, что волеизъявление граждан, подавших эти голоса становятся «неучтенными» при распределении мандатов или признании победителя выборов. При признании результатов «учитывается» мнение только «большей» части голосов. Отношение процента поданных голосов к проценту «учтенных» мы будем называть «коэффициентом прироста от неучтенных голосов» (далее, КПНГ).

Кроме того, манипулирование политическим сознанием электората тесно связано с феноменом абсентеизма, («абсентеизм - [от лат. *absens*, *absensis* - отсутствующий] - уклонении избирателей от участия в голосовании на выборах или референдуме»). Для подсчета уровня абсентеизма на выборах в представительные органы власти нами введен «коэффициент абсентеизма на выборах» (далее, КАВ). КАВ - это отношение числа зарегистрированных избирателей в % к числу проголосовавших избирателей в %, Данный коэффициент вместе с КПНГ отражает количество непринятых во внимание избирателей при определении результата выборов.

Следует отметить, что при проведении выборов различного уровня степень информированности о различных кандидатах у избирателя также различается. Кроме того, современные реалии позволяют свидетельствовать, что при принятии решения о том, за кого отдать свой голос на выборах, избиратель все больше прислушивается к мнению СМИ. Качественные (время показа, наличие

¹ Викладач, Інститут ділової кар'єри.

перерывов на рекламу) и количественные (хронометраж эфирного времени) характеристики для различных кандидатов (будут также различны). В целях учета данной разницы нами введен коэффициент неравнодоступности информации (далее, КНИ). Коэффициент показывает отношение самого большого объема суммарного эфирного времени, предоставляемого отдельному кандидату к арифметическому среднему для всех кандидатов. Например, первый кандидат получил суммарно 2 часа эфирного времени, а второй кандидат - 3 часа. В этом случае $KNI = 3 / (2+3) / 2 = 1,2$. Возможна и альтернативная форма подсчета КНИ. В этом случае учитывается не хронометраж эфирного времени Данный коэффициент отображает, насколько кандидаты имели неравный доступ к СМИ.

При оценке беспристрастности СМИ, по нашему мнению, следует обратить внимание на владельцев данных СМИ. Владелец или совет директоров определенных СМИ в известной степени может влиять на политику СМИ в вопросе освещения тех или иных материалов. Данный показатель мы будем называть «коэффициентом беспристрастности СМИ» (далее, КБС). КБС - отношение количества «весомых» источников информации к количеству владельцев данных источников. Учитывая реалии развития СМИ в России, нами будут учитываться только основные ТВ-каналы с самым обширным покрытием страны, основные радиостанции, основные газеты с высокими тиражами, основные новостные интернет-порталы с высокими рейтингами цитирования.

Уровень образования, по нашему мнению в высокой степени связан со способностью внятно мыслить, строить логические связи, замечать перспективу событий, различать причинно-следственные связи. В целях нашего исследования нами введен «коэффициент образованности электората» (далее КОЭ). КОЭ - это отношение общего количества избирателей к количеству избирателей с высшим образованием взятым трижды. Например, если процент избирателей с высшим образованием 16,6%(1/6) от общего числа избирателей, то $КОЭ = 100 / (16,6 * 3) = 1,5$.

Для выявления уровня манипулирования политическим сознанием избирателей нами введен «коэффициент манипулирования политическим сознанием электората» (далее КМПСЭ). КМПСЭ - это произведение КПНГ, КНИ, КБС, КАВ и КОЭ Коэффициент со значением 6 и менее, свидетельствует о низком уровне манипулирования политическим сознанием электората, более трех, но менее 12 - среднем, 12 и выше высокий уровень манипулирования. Барьеры для оценки взяты из расчета максимального значения одного (в случае границы «низкий - средний») или двух (граница «средний - высокий») коэффициентов, при подсчете КМПСЭ.

В качестве примера рассмотрим выборы в Московскую Городскую Думу 2009 года. КОЭ высчитывался нами, согласно переписи населения 2002 года.¹ КОЭ на выборах 2003 года составил приблизительно 2. Первые три самых

¹ Всероссийская перепись населения 2002 г <http://perepis2002.ru/content.html?id=11&docid=10715289081462>
Электронный ресурс (Дата захода 9 сентября 2009 г)

популярных по рейтингу цитируемости¹ телеканала (ВЕСТИ, Россия, ОРТ) находятся под контролем государства, следовательно КБС равен 3. Хронометраж эфирного времени на выборах в Московскую городскую Думу пятого созыва, выделенного партиям в октябре 2009 года составил в сек.: «Единая Россия» - 39611, «Справедливая Россия» - 9593, ЛДПР - 9906, КПРФ - 11781². Следовательно КНИ равен 2,24, Явка избирателей согласно ЦИК РФ³ составила 35,57%, следовательно КАВ равен 2,8. Согласно ЦИК РФ, проходной барьер прошли «Единая Россия» (66,26%) и КПРФ (13,27%), суммарно набрав 79, 53%. Следовательно КПНГ равен 1,25. Таким образом, КМПСЭ выборов в Московскую Городскую Думу 2009 года составил 47, КМПСЭ равный 47 позволяет констатировать, что уровень манипулирования сознанием на выборах в Московскую Городскую Думу 2009 года был крайне высокий, а пришедшие в думу депутаты не представляют интересы электората.

Набока І. В.⁴

Питання діяльності постійних комітетів органів місцевого самоврядування Російської Федерації

У кожній з держав відповідно до її устрою місцеве самоврядування одержує своє відмінне від інших специфічне правове закріплення. У законодавчому регулюванні діяльності органів місцевого самоврядування Російської Федерації та в практиці їх роботи накопичений багатий досвід, який становить безсумнівний інтерес для України стосовно дослідження міста і ролі постійних комісій (комітетів), як допоміжних підрозділів представницьких органів місцевої влади.

Муніципальні органи влади Російської Федерації діють у межах загальнодержавної політики, беруть участь у здійсненні різних державних програм, включені у загальну правову систему держави — підкорюються вимогам цивільного, кримінального кодексів, кодексу про адміністративні правопорушення, додержуються політичних і соціально-економічних прав громадян тощо

Російське муніципальне право містить ряд спільних особливостей з положеннями українського законодавства щодо функціонування інституту постійних комісії. Закони-статuti муніципальних утворень і регламенти представницьких органів окремих суб'єктів Російської Федерації про місцеве самоврядування, передбачають створення, різних структур у їх складі. Серед них важливе місце займають постійні комісії (комітети), які утворюються для попереднього обговорення питань, запланованих до внесення на розгляд представницького органу.

¹ Самые цитируемые российские СМИ - сентябрь 2009. <http://www.mlg.ru/smi/ratings/1666/> Электронный ресурс. (Дата захода: 20 октября 2009 г.).

² Хронометраж партийного телеэфира Октябрь 2009 года. // Сектор политического мониторинга Отдела по информационно-аналитической работе и проведению выборных кампаний ЦК КПРФ <http://kprf.ru/tv/72860.html> Электронный ресурс. (Дата захода 20 октября 2009 г.).

³ Официальный сайт ЦИК РФ <http://www.cikrf.ru> Электронный ресурс. (Дата захода: 20 октября 2009 г.).

⁴ Науковий співробітник, НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України.

Окремі питання місцевого управління, на думку російських науковців, більш ефективно вирішуються на основі керівництва однієї особи або невеликої групи осіб - фахівців своєї сфери діяльності, які несуть персональну відповідальність за її результати. Таке оперативне управління часто необхідно не тільки виконавчим органам влади але й представницьким. Депутатським комітетам, комісіям, групам, фракціям може надаватися право самостійного вирішення визначення кола питань, які не відносяться до виняткової компетенції представницького органу. Подібний підхід надає можливість організувати роботу більш оперативно та ефективно, адже депутати спеціалізуються на тих питаннях, якими вони володіють найкраще.

Постійні комісії представницького органу місцевого самоврядування у Російській Федерації виступають основними постійно діючими робочими службами, головна функція яких - підготовча частина по розробці рішень представницького органу за окремими напрямками його діяльності.

Відповідно до наданих повноважень вони беруть участь: у розробці програм економічного і соціального розвитку, бюджету муніципального утворення, рішень ради з інших питань; готують за дорученням ради, її голови або за власною ініціативою матеріали з питань, що відносяться до сфери діяльності комісій (комітетів), проекти рішень по них, надають висновки, вносять свої пропозиції;

Контролюють у межах компетенції ради дотримання діючого законодавства і виконання рішень ради адміністрацій муніципального утворення, підприємствами, установами, організаціями і громадськими об'єднаннями на території муніципального утворення незалежно від підпорядкованості і форм власності, заслуховують з цих питань доповіді і повідомлення - відповідних керівників; виконують доручення ради і її голови; проводять перевірки, депутатські слухання. Наведений перелік питань, що відносяться до компетенції постійних комісій не є вичерпним.

Статутами муніципальних утворень на комісії і комітети можуть бути покладені інші функції. Виходячи з повноважень комісій і комітетів, які вони виконують у практичній діяльності можна судити про активність депутатів представницького органу місцевої влади та створення правових умов для всіх депутатів щодо участі у виконанні функцій представницького органу.

Закон Російської Федерації «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування» від 16.09.2003 р. не містить положень про постійні комісії (комітети) на відміну від попереднього Закону «Про місцеве самоврядування в РРФСР» 1991 року, в якому інституту постійних комісій було відведено ст. ст. 23-25. Так, ст. 23 «Комісії Ради» визначала останні як органи «для попереднього розгляду та підготовки питань, які відносяться до ведення Ради, а також для сприяння проведенню в життя її рішень і інших нормативних актів державних органів, здійснення в межах компетенції ради контролю діяльності місцевої адміністрації, підприємств, установ, організацій.»

У даний час правове положення комісій і комітетів місцевих представницьких органів у Російській Федерації визначається законодавчими актами її суб'єктів. Так, Регламент Законодавчих зборів Іркутської області в 15 статті визначає постійні комісії (комітети) «постійно діючими органами

Законодавчих зборів, підзвітними і підконтрольними їм». Положення про постійну комісію Державної ради Удмуртської республіки з законності, громадянської безпеки та прав громадян визначає за мету її утворення - проведення законопроектної роботи, попереднього розгляду і підготовки питань, які відносяться до повноважень Ради, а також для сприяння проведенню в життя законів республіки, інших рішень, контролю за їх здійсненням.

Закони про місцеве самоврядування Владимирської, Костромський, Омської областей, Краснодарського краю мають окремі статті про комітети представницького органу, у яких визначено порядок їх утворення і компетенція. Разом з тим у законах багатьох суб'єктів Російської Федерації про місцеве самоврядування і відповідно в статутах муніципальних утворень цих суб'єктів відсутні такі норми, у регламентах роботи представницьких органів вони містяться не завжди. Ця прогалина у законодавстві, на нашу думку, може негативно позначитися на організації роботи представницьких органів і кожного депутата окремо.

Комісії утворюються за найважливішими сферами і галузями народного господарства. В обов'язковому порядку, про що свідчить практика утворення комісій, у містах створюються комітети з регламенту, законності, бюджету і податків, у справах молоді, з питань соціальної політики і культури, освіти та охорони здоров'я, промисловості, транспорту і зв'язку, з питань дорожнього господарства і благоустрою, спостережливі тощо.

У районах обласного значення утворюють крім названих комісії з питань сільського господарства і переробки сільгосппродукції. Цей перелік далеко не повний. Комісії і комітети створюються з урахуванням інфраструктури муніципального утворення, у залежності від наявності сфер діяльності.

Задихайло Д. Д.¹

Уряд України та органи місцевого самоврядування: правові аспекти взаємодії

Розподіл публічної влади в суспільстві на сферу власне державної влади та на сферу здійснення владних повноважень органами місцевого самоврядування поставив питання не тільки щодо чіткості та межі такого розподілу, але і про необхідність визначення правових форм та механізмів їх взаємодії. До запровадження місцевого самоврядування в суспільно-політичну реальність українського життя в 90-ті роки минулого століття, в тому числі і з прийняттям Конституції України, проблема взаємодії місцевих Рад та їх виконкомів з центральними органами державного управління так гостро не стояла, адже усі вони утворювали єдину систему органів державної влади. Феномен місцевого самоврядування принципово змінив структурування публічної влади в країні і логічно поставив питання ефективної її взаємодії у внутрішньосистемному сенсі. Таке становище досить красномовно ілюструє зміст Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», який відповідно до його преамбули

¹ Науковий співробітник, НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України.

визначає систему та гаранті місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, але структурно не містить окремих підрозділів, або навіть статей якими б були врегульовані умовно «зовнішні» відносини з іншими видами суб'єктів публічної влади, і це враховуючи перманентний характер внесення численних змін та доповнень до цього закону за дванадцятирічний вік його існування. Вважаємо це суттєвим недоліком законодавства про місцеве самоврядування, аналогічно і законодавства, що регулює діяльність органів державної влади і в першу чергу виконавчої її гілки.

Слід однак зазначити, що окремі питання, зокрема міжбюджетних відносин, делегованих повноважень і деякі інші отримали в законодавстві певну правову урегульованість, хоча і недостатню. В той же час суспільна потреба у взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування актуалізує проблему запровадження ефективних правових механізмів щодо реалізації спільних інвестиційних проектів, особливо що стосується будівництва або реконструкції інфраструктурних об'єктів, реалізації спільних проектів в сфері соціальної політики, особливо зайнятості населення, освіти, охорони здоров'я.

Як уявляється надзвичайно корисними могли б бути спільні дії органів публічної влади щодо проведення експериментів соціально-економічного або соціально-політичного значення в тому числі і щодо заходів спільної підтримки малого підприємства, фермерських господарств, нових підходів до організації освіти та медичного обслуговування населення. Надзвичайно цікавою могла б бути співпраця держави та органів місцевого самоврядування в сфері створення індустріальних або інноваційно-індустріальних парків, що могло б стати ефективною формою залучення внутрішніх та іноземних інвестицій.

В цьому контексті слід зазначити, що Господарський Кодекс України в своєму Розділі восьмому - «спеціальні режими господарювання» дає широку палітру таких режимів, що можуть ефективно використовуватись суб'єктами господарювання лише за умови тісної співпраці держави та органів місцевого самоврядування. Такими можуть бути: запровадження спеціальних економічних зон, досвід яких вже існує і за умови його удосконалення доцільно повернутися до нового етапу їх запровадження. Особливо актуалізуються в сучасних умовах питання взаємодії названих суб'єктів публічної влади при запровадженні спеціальних режимів господарювання в умовах надзвичайної екологічної ситуації, воєнного стану тощо.

Таким чином, проблема створення адекватних правових форм та механізмів взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими органами публічної влади має розглядатися в наступних площинах:

- 1) органи місцевого самоврядування - Кабінет Міністрів України;
- 2) органи місцевого самоврядування - центральні органи виконавчої влади держави;
- 3) органи місцевого самоврядування - місцеві державні адміністрації;
- 4) органи місцевого самоврядування - органи місцевого самоврядування інших територіальних громад;

5) органи місцевого самоврядування - органи місцевого самоврядування територіальних громад іноземних країн.

Останній пункт актуалізовано змістом Закону України «Про транскордонне співробітництво» яким таке співробітництво визначено як спільні дії, спрямовані на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади України та територіальними громадами, відповідними органами влади інших держав в межах компетенції, визначеної їх національним законодавством.

Слід звернути увагу, що питання взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій дуже конспективно врегульовані лише в одній статті 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», що абсолютно не відповідає потребам часу. Приблизно, таким же чином, врегульовані відносини між Кабінетом Міністрів України та органами місцевого самоврядування яким присвячена лише одна стаття 41 Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Таким чином, в законодавстві України, починаючи з конституційно-правового рівня утворився певний вакуум законодавчого регулювання в сфері суспільних відносин пов'язаних з реалізацією публічної влади в країні що, уявляється, суттєво гальмує їх розвиток та знижує їх ефективність.

Бичков І. Г.¹

Вплив Конституційного Суду України на процеси наближення місцевого самоврядування України до європейських стандартів

Діяльність Конституційного Суду України спрямована на гарантування дотримання принципів верховенства права має важливе значення в контексті процесів наближення нашої держави до світових стандартів демократії. Одним з таких визнаних у світі демократичних інститутів, що одночасно виступає ефективним засобом модернізації суспільства та влади, формують оптимальні моделі їх взаємодії є інститут місцевого самоврядування.

Місьцеве самоврядування, як окрема підсистема публічної влади, має тривалу історію свого становлення у розвинених країнах світу, У той же час в Україні його формування у найбільш наближеному до сучасного розумінні почалося не так вже й давно, насамперед завдяки його визнанню і гарантуванню Конституцією України 1996 р, в якості відносно автономного виду влади, самостійного конституційно-правового інституту (ст. 7, 140).

Враховуючи недостатність традицій реалізації відповідних моделей у вітчизняній практиці, особливого значення набувають механізми, які здатні забезпечити дотримання конституційних норм та відповідність чинного законодавства нормам права та загальноєвропейському досвіду.

Так, Європейська хартія місцевого самоврядування, яку було ратифіковано Законом України № 452/97-ВР від 15.07.1997 р., підкреслює важливість

¹ Здобувач, НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України.

конституційних та правових основ місцевого самоврядування, що полягають у закріпленні місцевого самоврядування на рівні національного законодавства і, зокрема, на конституційному рівні (ст. 2). При цьому органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень і функцій, які визначаються конституцією або законом, мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу (ст. 4). Будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом, та має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів (ст. 8 Хартії).

Як бачимо, при визначенні правового статусу місцевого самоврядування, укладачі відповідного міжнародно-правового документу усвідомлювали важливість правових гарантій місцевого самоврядування, що мають складати надійну систему його захисту, та одночасно закладати підстави сталого розвитку. Закріплення прав місцевого самоврядування на конституційному рівні повинно забезпечити стабільність цього інституту та має гарантувати можливість вирішення спорів між різними суб'єктами публічно-правових відносин у цивілізованій, правовій формі. Отже, важливого значення набувають питання забезпечення механізмів ефективної реалізації вказаних норм, здійснення контролю за їх дотриманням та відповідністю міжнародним стандартам, внутрішньою узгодженістю, тощо. Ці обставини актуалізують необхідність конституційного контролю, що в нашій державі здійснюється Конституційним Судом України.

За час функціонування цього інституту у процесі розгляду справ, що стосуються питань місцевого самоврядування було прийнято цілу низку важливих рішень.

Так, Рішенням Конституційного Суду України у справі про місцеве самоврядування від 09.02.2000 р. (щодо відповідності Конституції України положень низки статей Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») було визнано неконституційними положення ч. 3 ст. 79 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови за рішенням відповідної ради з підстав, не передбачених частиною другою відповідної статті.

Так само іншим рішенням у справі про адміністративно-територіальний устрій від 13.07.2001 р. (щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті» і поняття «організація управління районами в містах», а також стосовно повноважень міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті) Конституційний Суд України здійснив тлумачення термінів, що є відправними в контексті визначення рівнів місцевого самоврядування.

Згідно з рішенням у справі про об'єднання територіальних громад від 18.06.2002 р. (щодо офіційного тлумачення положень частини 1 статті 140 Конституції України), Конституційний Суд України вказав на те, що положення ч. 1 ст. 140 Конституції України не встановлюють порядку об'єднання або роз'єднання самих територіальних громад, а питання організації

місцевого самоврядування, які не врегульовані Конституцією України зокрема умови та порядок об'єднання або роз'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, мають визначатися законом (ст. 146 Конституції України).

Важливими у контексті недопущення ототожнення державної влади і місцевого самоврядування, що могло мати місце у випадку виконання відповідних повноважень одними й тими ж особами, стали рішення у справах щодо сумісності посад у місцевому самоврядуванні та посад народного депутата України, або депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови від 06.07.1999 р. та справа щодо сумісності посад сільського, селищного, міського голови з мандатом депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 20.05.2004 р.) Розглядаючи ці справи, Конституційний Суд України вирішив, що відзначені посадові особи територіальних громад не можуть одночасно бути депутатами Верховної. Ради України або Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Приймаючи рішення у іншій справі про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування (щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 23 Закону України «Про державну службу», статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», статті 42 Закону України «Про дипломатичну службу» від 16.10.2007 р.), Конституційний Суд України вказав на те, що вимоги нормативно-правових актів, якими встановлено граничний вік перебування на державній службі, на службі в органах місцевого самоврядування та на дипломатичній службі, відповідають вимогам Конституції України.

Усі ці рішення, поряд із багатьма іншими, безумовно вносять істотний вклад у справу інституціоналізації місцевого самоврядування в Україні, удосконалення його моделі та приведення її у відповідність із міжнародно-правовими уявленнями щодо природи і завдань відповідного феномену.

Зокрема, приймаючи останнє з зазначених рішень, Конституційний Суд України враховував вимоги цілої низки міжнародно-правових актів, серед яких: Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 року; Конвенція Міжнародної організації праці про дискримінацію в галузі праці та занять 1958 року N 111; Рекомендація Міжнародної організації праці щодо літніх працівників 1980 року N 162; Директива Ради Європейського Союзу 2000/78/ЄС від 27 листопада 2000 року, тощо.

Вважаємо, що у такому контексті можна впевнено констатувати позитивний вплив Конституційного Суду України на врегулювання правових відносин за участю суб'єктів місцевого самоврядування, органів та посадових осіб держави, громадян, інших суб'єктів права. Адже навіть зважаючи на існуючі недоліки, конституційна юстиція в міру своїх можливостей все ж таки сприяє удосконаленню чинних нормативно-правових актів, каталізуючи механізми приведення їх у відповідність із нормами Конституції та міжнародно-правовими стандартами, та таким чином наближаючи ці нормативно-правові акти до права у його найширшому розумінні.

Досвід організації та проведення місцевих виборів у зарубіжних країнах

Не перший рік в Україні триває процес наближення норм національного законодавства до вимог міжнародних стандартів, приведення їх у відповідність з головними тенденціями розвитку розвинених європейських держав. Питання реформування місцевого самоврядування у відповідних напрямках постає дедалі гостріше. Складовою частиною реформи місцевого самоврядування є вдосконалення механізмів та процедур формування влади на місцях.

Зважаючи на обраний нашою державою курс на інтеграцію до складу Європейського Союзу, треба підкреслити актуальність поетапного запровадження досвіду організації та проведення місцевих виборів країн Європи до практики організації та проведення їх в Україні. Адже основні рекомендації з боку ЄС щодо демократизації виборчих процедур повинні відбиватися у національному виборчому законодавстві задля ефективного завершення обраного напрямку розвитку держави.

Номінально виборчі норми в Україні відповідають міжнародним виборчим стандартам. Але відсутність закріплення поняття останніх у міжнародному на національному праві дає підстави стверджувати, що вони являють собою лише перелік принципів та ідей, на базі яких повинні будуватися виборчі норми.

Тому на місцевому, регіональному рівні сьогодні існують значні правові проблеми, пов'язані з розмитістю самого ідеалу, якому вони повинні відповідати. При проведенні місцевих виборів такі проблеми умовно можна диференціювати на теоретичні та суто практичні.

До перших треба віднести питання обрання та застосування виборчих систем. Дискусія з цього приводу триває й досі як у наукових, так і у політичних, професійних колах. Світовий досвід застосування тієї чи іншої виборчої системи для місцевих виборів свідчить про те, що на обрання та зміну останньої впливають ряд чинників: адміністративно-територіальний устрій; форма правління у державі; розвиненість та сталість законодавчої бази, її стабільність; доктринальне розуміння демократичних принципів й безпосередньої участі громадян у виборах; рівень демократичних традицій виборчого процесу, структура парламенту, політична система та інші.

Беручи до відому вище перелічені критерії надання переваги конкретній виборчій системі, наведемо ряд прикладів досвіду застосування виборчих систем у зарубіжних країнах (зауважимо, що виборчу систему в аспекті її застосування зарубіжними країнами розглядатимемо з суто процедурно-технічної точки зору, тобто у вузькому значенні).

Для зручності зробимо розподіл країн на групи: країни Європи зі сталою розвинутою демократією (Великобританія, Франція, Німеччина, Італія та ін.); Центральної Америки (Панама, Беліз, Нікарагуа, Сальвадор, Коста-Ріка, ін.);

¹ Аспірант кафедри державного будівництва та місцевого самоврядування, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

країни постсоціалістичного простору (Польща, Латвія, Естонія, Молдова та інші).

В країнах Центральної Америки при встановленні результатів виборів застосовується як мажоритарна, так і пропорційна виборча система. Але перша система у більшості країн цієї групи є більш популярною при встановленні результатів виборів керівників муніципальних органів; друга ж — при встановленні результатів виборів членів муніципальної ради.

У Великобританії (за виключенням Північної Ірландії) та інших країнах Співдружності на місцевих виборах застосовується класична англійська модель виборчої системи - мажоритарна відносної більшості. На виборах мера Лондона застосовується система додаткового голосу. На місцевих виборах в Північній Ірландії діє особливий різновид пропорційної системи - система голосування з переліком кандидатів у порядку переваги (система голосу, що передається). Така система дає виборцям найбільшу свободу задля обрання, тому що дозволяє обрати не тільки партію, а й окремого кандидата.

Загалом, більшість країн Європи (у тому числі й країни постсоціалістичного простору) використовують на місцевому рівні пропорційну виборчу систему у різних її модифікаціях. Властиве використання методу дільників (Д'Ондта). Але, спираючись на історичний досвід організації та проведення виборів в Україні, актуальним є застосування мажоритарної виборчої системи. Необхідно врахувати поділ виборчих округів, які, як правило, мають значну прив'язку до адміністративно-територіального устрою країни. Це особливо актуально брати до уваги при проведенні місцевих виборів, які вирішують важливе питання представництва територіальної громади.

Так, з суто теоретичної точки зору в Україні на регіональному рівні можна застосувати будь-яку виборчу систему, виходячи із зарубіжної практики. Але необхідно враховувати згадані вище критерії, що суттєво впливають на здатність такої системи успішно функціонувати та сприяти реалізації волевиявлення народу. Насамперед не треба забувати, що ідеального варіанту виборчої системи не існує у світі, але з точки зору юрисдикції вона повинна бути бездоганною та відповідати інтересам українського суспільства.

Друга група проблем, які виникають з приводу організації місцевих виборів, є суто практичні складнощі реалізації закріплених у законодавстві норм.

По-перше, це стосується стабільності виборчих норм (у тому числі й стосовно затвердження та усталення виборчої системи). Задля ліквідації маніпулювання ними напередодні виборів та під час безпосередньо виборчого процесу у світі існує практика кодифікації виборчих норм або ж закріплення найсуттєвіших з них (наприклад, тип виборчої системи) на рівні Конституції. Позитивний досвід систематизації виборчого законодавства шляхом кодифікації можна спостерігати у Молдові, Білорусі, Вірменії.

По-друге, важливим фактором проведення демократичних виборів є здійснення ефективного контролю з боку держави та громадськості. У країнах розвинутої демократії такому контролю надають меншого значення. Це пов'язане з низьким рівнем порушень під час виборів, що в свою чергу

обумовлено розгалуженою системою жорстких санкцій за такі порушення, передбачених у законодавстві (Великобританія, Німеччина).

Але інший шлях запровадження ефективного контролю за виборами - закріплення законодавцем широкого кола суб'єктів, що можуть здійснювати спостереження за перебігом виборів. Це у першу чергу стосується громадського контролю. Доречі, в Україні значно звужено коло таких суб'єктів, що порушує вимоги Конвенції про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод в державах - членах Співдружності незалежних держав.

Ще одним напрямком сприяння демократизації виборчих процедур є створення ефективної системи судів. Адже судова практика у сфері місцевих виборів є показником як позитивних, так і негативних тенденцій на шляху вдосконалення відповідних процедур. Так, у Чехії створено спеціальний орган конституційної юстиції, що займається всіма «виборчими» питаннями.

Досвід зарубіжних держав підказує Україні шляхи можливих векторів розвитку в галузі організації та проведення місцевих виборів. Окрім вищезгаданих моментів виокремимо коло питань, на які в подальшому необхідно звертати особливу увагу при вдосконаленні виборчих процедур на місцевому рівні. Серед них: детальна регламентація фінансування виборчих перегонів (Польща); створення механізмів задля підвищення електоральної активності, використання світової практики введення нових способів та видів голосування (в аспекті розгляду саме місцевого рівня виборів особливу увагу привертає дострокове голосування (США, Швеція), а також голосування поштою (Великобританія, Франція)); періодичність виборів (у ряді країн (Мексика, Аргентина, Бразилія, Нікарагуа, Куба та ін.) вони проводяться частіше за загальнонаціональні); звернення уваги на деякі виборчі ценси (наприклад, моральний ценз в Італії) та ін.

Сивицкий А. В.¹

Балто-Чорноморський коридор розвитку як модифікація «Восточного партнерства»

Начало реализации очередной инициативы Европейского Союза «Восточное партнерство» ознаменовало новый этап в становлении внешней политики Большой Европы. До сих пор ЕС в большей степени рассматривался как экономический гигант, нежели как активный и эффективный геополитический стратег. «Восточное партнерство» кардинально меняет эту ситуацию. Новая инициатива призвана стать эффективным инструментом влияния ЕС в Восточной Европе и Закавказье. Европа предлагает Украине, Беларуси, Молдове, Грузии, Армении и Азербайджану ряд преференций в обмен на их геополитическую лояльность.

С геополитической точки зрения, «Восточное партнерство» - проект весьма неоднозначный. С одной стороны, он является дополнением к инициативе «Средиземноморский союз», и в этом смысле он может

¹ Студент, отделение философии, факультет философии и социальных наук, Белорусский государственный университет, г. Минск.

рассматриваться как продолжение курса по активизации внешней политики ЕС как единого целого, а с другой, конкурирует с ним: если от «Средиземноморского союза» принципиальную выгоду имеют Франция, Испания, Италия, то «Восточное партнерство» скорее выражает интересы Германии, Чехии, Польши и Скандинавских государств.

В первом случае внешняя политика ЕС представляет собой своеобразный способ геополитического конструирования пространства прилегающих к нему государств в виде «буферных» зон с целью обеспечения стабильности и безопасности на своей периферии.

Во втором - это локальный проект, направленный в первую очередь на экономическую интеграцию Центральной, Северной и Восточной Европы. Для государств-членов инициативы «Восточное партнерство» предпочтительней именно такое понимание интеграционных процессов: не как создание «буферных» зон, «подушек безопасности», санитарных кордонов, а как организация зон развития и соразвития в данном регионе. Это позволит трактовать процессы интеграции как процессы взаимного (а не одностороннего) сближения и образования взаимосвязей между государствами, участвующих в реализации инициативы «Восточное партнерство».

Интеграционные процессы, понимаемые как процессы развития и соразвития, предполагают несколько уровней:

- а) политическая интеграция (формирование некоторого целостного комплекса политических систем на межгосударственном уровне по принципу многообразия политических институтов, а не их унификации);
- б) экономическая интеграция (основанный на проведении согласованной межгосударственной экономической политики процесс развития устойчивых хозяйственных взаимосвязей соседних государств, ведущий к их постепенному экономическому слиянию);
- в) социокультурная интеграция (процесс установления социальных и культурных связей между относительно самостоятельными социокультурными субъектами (индивидуумами, группами, социальными классами, этносами, нациями, цивилизациями) и дальнейшего их превращения в единую, целостную социокультурную систему, части которой взаимозависимы и согласованы, имеют общие цели и интересы, выработанные на консенсуально-договорной основе).

Далее, любой локальный (региональный) процесс геополитической интеграции может рассматриваться как часть более общего интегративного процесса. Инициатива «Восточное партнерство», как форма региональной интеграции, представляет собой часть глобальной евроатлантической интеграции.

Успешность евроатлантической интеграции зависит преимущественно от трех внешних факторов:

- 1) степени готовности ЕС и НАТО принять новые страны в «свое лоно»;
- 2) степени серьезности и ответственности политических элит и общественного мнения «заинтересованных» стран при осуществлении «европейского выбора», иначе говоря, от того, каким является процесс его институционального сопровождения;

3) содержания и перспектив интеграционных потоков на постсоветском пространстве с естественным центром притяжения в Москве (структуры СНГ, Союзного государства, Единого экономического пространства, Договора о коллективной безопасности и др.), поскольку ориентации соответственно на Запад и на Восток во многом не только противоречат, но и по некоторым параметрам взаимно исключают друг друга, так что ослабление одного внешнеполитического вектора с неизбежностью приводит к усилению второго, противоположного¹.

Интеграция в Евроатлантическое пространство является целостным феноменом и имеет два основных аспекта: социоэкономический и военно-политический. Кроме того, говоря о евроатлантической интеграции, необходимо осознавать, что этот процесс осуществляется не только на институциональном уровне, но и на уровне народов, их культур и ценностей. И, как правило, успешность этого процесса связана с готовностью осуществить цивилизационный выбор в пользу господствующей сегодня в мире либеральной геокультуры.

Однако именно военно-политический аспект евроатлантической интеграции и ставит под сомнение саму возможность успешной реализации программы «Восточное партнерство»

Восточная Европа всегда находилась на границе двух цивилизаций: Востока и Запада, культур степи и культур леса, «России» и «Европы» (по Н. Я. Данилевскому). В исторических источниках Средневековья и эпохи Возрождения данный регион назывался «Европейской Сарматией», которая располагается между «Европой» и «Сарматией Азиатской»². На протяжении многих веков Европейская Сарматия являлась ареной бескомпромиссной борьбы между этими двумя цивилизационными силами. Само название данного региона указывает на его цивилизационно маргинальный характер, его нахождение на линии межцивилизационного разлома, в том смысле, как ее понимал С. Хантингтон, то есть линии, где сталкиваются цивилизации³.

Очевидно, что цивилизационная маргинальность Восточной Европы требует совершенно иных геополитических механизмов интеграции, нежели реализующиеся на данный момент в Европейском союзе и СНГ.

Инициатива «Восточное партнерство» предлагает осуществлять данную интеграцию через совместное решение следующих задач:

- 1) модернизация договорных отношений путем заключения соглашений об ассоциации;
- 2) проведение переговоров с целью создания сети зон свободной торговли со странами-участницами, которая в будущем может быть преобразована в Экономическое сообщество стран-соседей ЕС, и оказание соответствующей финансовой и экономической помощи со стороны ЕС,
- 3) упрощение визового режима при условии обеспечения необходимой безопасности;

¹ Лысюк А. Евро-атлантические перспективы Беларуси, России и Украины // Беларусь и "большая Европа": в поисках геополитического самоопределения / Под ред. О. Манаева - Новосибирск: "Водолей", 2007. - С. 191.

² См., например: Меховский М. Трактат о двух Сарматиях: Гваньини А. Хроника Европейской Сарматии и др.

³ Хантингтон С. Столкновение цивилизаций? //Полис. - 1994. —№1. - С. 33 -48.

4) углубление сотрудничества с целью укрепления энергетической безопасности стран-партнеров и ЕС;

5) поддержка экономической и социальной политики, направленной на уменьшение неравенства как внутри каждой страны-партнера, так и между странами-партнерами¹.

Причем, по мнению разработчиков данной инициативы, для повышения потенциала каждой страны-партнера с точки зрения проведения необходимых реформ, требуется новая программа комплексного развития институционального потенциала (повышение административного потенциала по всем соответствующим направлениям сотрудничества для каждой страны-партнера)².

Уровень отношений ЕС с восточными партнерами будет зависеть от того, насколько ценности либеральной геокультуры представлены в социально-политической жизни государства. Поэтому унификация национального законодательства по европейскому образцу является необходимым шагом на пути к интеграции с ЕС.

Здесь, как нам кажется, изначально кроется неверная посылка. Конечно, общая ценностная доминанта всегда способствовала успешности реализации какого-либо проекта. Однако нужно учитывать, что в восточноевропейских и закавказских «переходных обществах» господствуют так называемые «материальные ценности»: финансовое и экономическое благополучие, безопасность, в то время как в развитых европейских странах все более распространяются и укореняются «постматериальные» ценности: тендерные, экологические, социально-политические (связанные с большим политическим участием, демократизацией, проблемами войны и мира) и др.

Следует заметить, однако, что данный ценностный диссонанс не носит принципиального характера; он историчен и преодолевается посредством интенсивной модернизации общества³.

Преодоление ценностного диссонанса является процессом долгосрочным и вялотекущим, на это могут уйти многие десятилетия (ведь фактически речь идет о формировании новой ментальности), а поэтому вся риторика относительно того, что в первую очередь необходимо проводить политическую либерализацию в государствах-участниках программы «Восточное партнерство» не может быть определена как проблемное поле первостепенной важности, которое необходимо решать сиюминутно. Конструирование новой жизненной среды - вот единственный способ модернизации общества и преодоления ценностного диссонанса, так как ценности - это в значительной степени результат реакции на окружающую действительность,

И это именно тот аспект, который, по нашему мнению, совершенно не учитывается программой «Восточное партнерство», ведь в первую очередь необходимо формулировать и реализовывать новые проекты по промышленно-

¹ Сообщение Европейской комиссии для Европейского Парламента и Европейского Совета. Восточное партнерство / КОМИССИИ европейских сообществ / Брюссель, 3.12.08. - СОМ (2008) 823 final. - С. 3.

¹ Там же. - С. 3.

¹ Лысюк А. Евро-атлантические перспективы Беларуси, России и Украины // Беларусь и "большая Европа": в поисках геополитического самоопределения / Под ред. О. Манаева. - Новосибирск: "Водолей", 2007. - С. 205.

инфраструктурному развитию восточноевропейского региона с привлечением значительных объемов европейских инвестиций и технологий.

Одним из подобных проектов может стать создание Балто-Черноморского коридора развития (БЧКР). С учетом геополитических особенностей данного региона речь идет о фактическом превращении его из довольно абстрактной линии межцивилизационного разлома в самостоятельный субъект мирового развития и мировой политики. В свою очередь, такая геополитическая трансформация должна послужить гарантией долгосрочной военной, политической и социально-экономической стабилизации региона. Создание Балто-Черноморского коридора развития должно послужить снижению уровня конфронтации между Россией и Западом и углублению их взаимодействия. Все это возможно только при условии военно-политического нейтралитета стран региона, который позволит отказаться от одновекторной геополитической ориентации. Вместе с тем, мировое сообщество должно осознавать и взять на себя определенные обязательства, в том числе готовность погашать издержки, связанные с отказом от военного и политических сотрудничества с Россией и Европой.

Главным инструментом формирования БЧКР является его опережающее энергетическое развитие (активное освоение ядерной, термоядерной и «зеленой» энергетики) и включение в трансконтинентальные транспортные магистрали («евразийского сухопутного моста» и «сухопутного моста Север-Юг»). Реализация указанных проектов предполагает последующее создание очагов дешевой электроэнергии и кластеров промышленного развития, основанных на привлечении немецких, российских и иных технологий. На первом этапе дешевая электроэнергия должна стать главным конкурентным преимуществом с точки зрения реализации в них промышленных проектов.

Отдельным направлением промышленного развития региона должны стать проекты, связанные с фундаментальными исследованиями, направленными на решение задачи по строительству «евразийского сухопутного моста» (разработка Л. Ларуша), связывающего Европу с Южной Азией и Азиатско-Тихоокеанским регионом. Они обеспечат масштабный и продолжительный спрос на широкую номенклатуру товаров промышленного производства, что и составит основу уникальной специализации и конкурентоспособности БЧКР в мировом распределении труда.

Продвижение проекта трансевразийских транспортных и энергетических магистралей должно лечь в основу общей политической повестки дня стран Центральной и Восточной Европы, и в первую очередь, стран-участниц инициативы «Восточное партнерство». Именно такая перспективная и амбициозная повестка дня для государств-участников «Восточного партнерства» будет способствовать активизации их внешней политики, уходу из губительного поля геополитических альтернатив, скорейшему развитию и процветанию региона, а не превращению его чей-либо сателлит.

Для достижения вышеобозначенных целей требуется решить ряд задач, направленных на формирование единого Проектного центра, способного заниматься продвижением и реализацией программ по созданию БЧКР:

1) активизация взаимодействия и интеграция научно-промышленных комплексов государств-участников инициативы «Восточное партнерство» с последующим слиянием их в единую организационную структуру;

2) наращивание человеческого капитала, повышение профессиональной компетентности руководителей и специалистов на всех уровнях социальной иерархии;

3) формирование новой технологической культуры труда и стимулирование квалифицированного высокопроизводительного труда;

4) формулирование мобилизующей идеи, способной придать культурную легитимность реализуемым проектам (например, идеи об исторической миссии данного региона в масштабах мировой цивилизации),

5) радикальная и всеобъемлющая чистка правящей элиты, ее кардинальное обновление в соответствии с требованиями процесса модернизации и проектирования;

6) умелое и гибкое использование внешнеэкономических связей для трансфера знаний и технологий из-за рубежа, а также обеспечение защиты нарождающихся отраслей экономики посредством протекционистских мер;

7) создание баз данных технологий и их носителей и др.

Таким образом, реализация проекта создания БЧКР при активном участии ЕС и РФ, с учетом экономических, политических и культурно-психологических факторов (особенности менталитета, ценностный диссонанс, уровень политической культуры) и при условии обеспечения военного нейтралитета стран региона и многовекторности их политики, может превратить линию цивилизационного разлома в важнейший геополитический регион, интегрирующий основные евразийские цивилизационные пространства.

Коваленко М. Г.¹

Забезпечення європейських стандартів у проведенні місцевих виборів в Україні

Політико — права цінність міжнародних виборчих стандартів стала особливо очевидною у XXI столітті, коли більшість держав намагаються гармонізувати принципи побудови правових систем, визнаючи право громадян на рівний доступ до інформації, участь в управлінні державою, право обирати і бути обраними в якості основних прав людини. Історико-правовий екскурс у проблему співвідношення міжнародного і внутрішньодержавного права свідчить про те, що ідея примату принципів та норм міжнародного права над внутрішнім законодавством не відразу знайшла відбиття не тільки у юридичній науці, але й на практиці. За своєю правовою природою вона вимагає узгодження не лише норм права, але й діяльності у сфері правозастосування, правоохоронні, а також правосвідомості.

До числа міжнародних стандартів в області виборчих прав і свобод громадян слід віднести, у першу чергу, універсальні виборчі стандарти. Вони

¹ Лаборант кафедри державного будівництва та місцевого самоврядування, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

встановлені документами ООН (Загальною декларацією прав людини 1948р., Міжнародним пактом про громадянські та політичні права 1966р., Конвенцією про політичні права жінок 1952р., Конвенцією про ліквідацію усіх форм дискримінації жінок 1979р., Міжнародною конвенцією про ліквідацію усіх форм расової дискримінації 1965р., Конвенцією проти корупції 2003р.), а також документами, прийнятими іншими міжнародними організаціями, зокрема, Міжпарламентським Союзом (Декларацією про критерії вільних та справедливих виборів 1994р., Загальною декларацією про демократію 1997р.).

Поряд з універсальними запроваджуються і регіональні виборчі стандарти. До джерел європейських стандартів слід віднести документи, прийняті Народою з безпеки і співробітництва в Європі на Конференції з людського виміру, зокрема Документ Копенгагенської наради Конференції з людського виміру 1990р., документи Ради Європи та її органів: Конвенцію про захист прав людини та основних свобод, Європейську конвенцію про участь іноземців в суспільному житті на місцевому рівні 1992р.; резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи «Про кодекс належної практики у виборчих питаннях» №1264 2001р., «Про звіт рекомендованих норм при проведенні виборів» №1320, 1595 2003р. та ш.; резолюції і рекомендації Комітету Міністрів: Резолюція (62)2 «Державам-членам стосовно виборчих, громадянських і соціальних прав ув'язнених» 1962р., Рекомендація R(99) «15 державам-членам стосовно заходів, пов'язаних з висвітленням засобами масової інформації виборчих кампаній» 1999р. та ін.

Узгодження внутрішньодержавного права та правозастосовчої практики з міжнародними нормами та принципами визнається обов'язком держави, встановленим як на конституційному рівні, так і на рівні двосторонніх та багатосторонніх міжнародно-правових актів. Відповідні зобов'язання взяла на себе й Україна. Як зазначається у Розділі 2.1 Плану дій «Україна - Європейський Союз», відповідно до стратегічної мети щодо подальшої європейської інтеграції Україна продовжуватиме внутрішні перетворення на основі зміцнення демократії, верховенства права, принципу розподілу влади та незалежності суду, демократичних виборів згідно з нормами і стандартами ОБСЄ та Ради Європи (політичний плюралізм, свобода слова та ЗМІ, повага до прав осіб, що належать до національних меншин, недискримінація за ознакою статі та політичної, релігійної й етнічної приналежності).

Європейські стандарти, що визнаються і забезпечуються в Україні при підготовці і проведенні місцевих виборів, становлять розгалужену систему. До неї відносяться, по-перше, стандарти в області виборчого права і виборчого процесу (право обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування на основі універсальних принципів виборчого права - загального рівного прямого виборчого права при вільному волевиявленні і таємному голосуванні або при використанні інших процедур, що забезпечують вільне волевиявлення громадянина, на основі періодичного і обов'язкового проведення виборів, їх вільного, правдивого, справедливого, відкритого і гласного характеру); по-друге, стандарти демократизації виборчого процесу (повага, дотримання і захист демократичних прав і свобод людини та громадянина, багатопартійність та ідеологічна багатоманітність, стабільність правових норм в області

регулювання виборів і разом з цим їх динамічний демократичний розвиток); по-третє, стандарти процедурно-процесуального характеру (організація голосування і підрахунку голосів незалежними виборчими органами або іншими спеціально уповноваженими органами, наявність і ефективне функціонування механізмів захисту виборчих прав та свобод усіх учасників виборчого процесу, оскарження підсумків голосування і результатів виборів у судових й інших уповноважених на то органах, дієвий громадянський контроль і міжнародне спостереження за виборами, у тому числі за такими найважливішими виборчими діями, як організація процесу голосування, підрахунок голосів, оприлюднення результатів виборів, вирішення виборчих спорів).

Аналіз конституційних та законодавчих актів свідчить, що Україна системно інкорпорувала європейські стандарти у свою правову систему та в цілому забезпечує їх додержання при підготовці і проведенні місцевих виборів. На це, зокрема, було наголошено Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи у Резолюції 216 (2006) про місцеві і регіональні вибори в Україні, спостереження за якими проводилося 26 березня 2006 року. Разом з цим у прийнятих Конгресом Рекомендаціях 192 (2006) вказані певні зауваження та пропозиції з подальшої демократизації місцевих виборів, що визнано важливою умовою забезпечення авторитету органів управління, побудови демократичної системи, створення засад ефективного управління на місцевому та регіональному рівнях: 1) вивчення можливості запровадження єдиного закону про вибори; 2) відокремлення у часі проведення парламентських виборів і місцевих, регіональних виборів; 3) продовження роботи щодо удосконалення системи реєстрації виборців; 4) розширення корпусу спостерігачів на місцевих та регіональних виборах незалежними місцевими спостерігачами; 5) організація своєчасної професійної підготовки членів виборчих комісій; 6) забезпечення більшої пристосованості виборчих дільниць до потреб виборців, у тому числі людей похилого віку та інвалідів, та підготовленості приміщень до голосування. На більшість з цих рекомендацій вже неодноразово звертали увагу українські науковці, фахівці — практики, вносилися відповідні пропозиції щодо удосконалення виборчого законодавства.

Слід звернути увагу також й на інші питання імплементації європейських виборчих стандартів. Необхідно заборонити перегляд основоположних елементів закону про місцеві вибори менш як за рік до проведення виборів, що сприятиме забезпеченню більшого демократизму, відкритості та законності виборів і виборчого процесу. Додаткової уваги законодавця вимагає забезпечення принципу таємності голосування. Додержання його має бути визнане обов'язком виборця, і одночасно прямо заборонено заповнювати виборчий бюлетень поза межами кабін для голосування. Також слід заборонити оприлюднення списків виборців, які взяли участь у голосуванні, як гарантія вільної участі виборців у місцевих виборах. Вимагає посилення прозорість фінансування передвиборної діяльності кандидатів на виборні публічні посади місцевого самоврядування.

Окреме місце посідає питання приєднання України до Європейської конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні. Участь

(за певних умов) у муніципальних виборах іноземних громадян стає однією з тенденцій сучасного розвитку європейського електорального поля. Згідно зі ст.6 держава — учасник Європейської конвенції зобов'язується надати право голосувати і бути обраними на виборах до органів місцевого самоврядування кожному жителю — іноземцю, якщо він відповідає тим же правовим критеріям, що застосовуються і до громадян, та, крім того, постійно і на законних підставах проживає на території держави протягом п'яти років, що передують виборам. Реалізація даного права вимагає не лише наявності міжнародних домовленостей та законодавчого забезпечення, але й узгодження міжнародно-правових норм з конституційно-правовими регулюванням.

Підводячи підсумок, можна констатувати, що законодавство України про місцеві вибори немає системних відхилень від міжнародних, у тому числі європейських, стандартів. Усунення же окремих виявлених недоліків сприятиме подальшому удосконаленню виборчого права, демократизації місцевого самоврядування, оптимізації виборчого процесу на шляху євроінтеграції України.

Семко С. О.¹

Використання досвіду Італії та Польщі у процесі вдосконалення нормативно-правового регулювання організаційних форм роботи місцевих рад

У 1997 році Україною ратифіковано Європейську Хартію місцевого самоврядування. Ця подія стала важливим щаблем у процесі розбудови місцевого самоврядування в державі. Окрім цього, інтеграція країни до європейського співтовариства свідчить про необхідність детального вивчення досвіду країн Європи з давніми традиціями місцевого самоврядування.

Окремої уваги заслуговує вивчення організаційних форм роботи представницьких органів місцевого самоврядування в Італії та Польщі: Італії як країни, що може слугувати прикладом достатньо послідовної політики децентралізації, надання широкої автономії місцевим радам та розвинутою нормативною базою, що регулює їх роботу, Польщі як, країни, близької до України територіально та історично, відносно молодій демократії водночас з багатим досвідом реформування системи місцевого самоврядування.

До органів місцевого самоврядування Італії відносяться посадові особи (сіндако, президент провінції, президент області), ради (комуни, провінції, міста — метрополії, області, окружні ради в містах з населенням більше 30 тис. мешканців), виконавчі органи комуни, провінції, області - джунти, виконавчі органи обласних рад - муніципалітети, вільні асоціативні утворення, організації, асоціації на виконання певних функцій, передбачені статутами територіальних одиниць. В Польщі такими є рада гміни, вїйт у сільських гмінах, бурмістр у сільсько-міських гмінах, президент у міських гмінах; гміни можуть утворювати в своїх межах солецтва (накшталт районів в Україні) з

¹ Аспірант кафедри державного будівництва та місцевого самоврядування, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

відповідною радою та обраним на прямих виборах солтисом, рада повіту, староство - виконавчий орган, міська рада у великих містах, що мають права повіту і президент міста у тих містах, де населення становить більше 100 тис. жителів або бурмістр у містах де кількість населення є меншою від 100 тис. осіб, в таких містах виконавчим органом є міське відомство (магістрат); відповідними органами у воєводстві, що є найвищим ступенем адміністративного поділу в Польщі, є сеймик воєводства, маршалок воєводства та виконавчий орган - правління воєводства.

Колегіальні організаційні форми роботи рад комун, провінцій та регіонів Італії та відповідно рад гмін, повітів (міст) та сеймиків воєводств у Польщі за своїм переліком є близькими до таких в Україні. У зарубіжних країнах це засідання ради, засідання постійних, тимчасових та слідчих комісій, депутатських груп, конференцію голів комісій та конференцію голів депутатських груп.

Остання з перерахованих форм роботи потребує окремої уваги, оскільки всі інші є характерними для представницьких органів місцевого самоврядування в Україні, а конференція голів груп, на кшталт погоджувальної ради в українському парламенті, яка б в разі її нормативного закріплення для місцевих рад являла б собою раду голів фракцій у міських, обласних і районних радах, рідко зустрічається в їхній практиці роботи. Організація діяльності окремих місцевих рад в Україні сьогодні може включати в себе, наприклад, засідання голів постійних комісій, рідше - голів фракцій, але регламентами місцевих рад така форма роботи зазвичай не закріплюється, незважаючи на те, що сьогодні фракції є вагомими суб'єктами у процесі вироблення і прийняття рішень радами.

Іншим положенням регламентів місцевих рад, статутів громад, законодавства про місцеве самоврядування Польщі та Італії, актуальним для українських представницьких органів місцевого самоврядування, є обов'язок надання необхідних ресурсів для функціонування депутатських груп. Зокрема, регламент ради комуни Парми передбачає обов'язок надання пристосованих для роботи приміщень і персоналу для належного виконання депутатськими групами своїх функцій. Схоже положення містить і Статут Торунського повіту.

Також важливим положенням, що міститься у регламентах місцевих рад Італії та Польщі є обов'язковий розгляд питань на засіданнях постійних комісій до їх винесення на пленарне засідання, оскільки в Україні, на жаль, склалася практика внесення додаткових питань у порядок денний рад безпосередньо на їх пленарному засіданні, що позбавляє депутатів можливості попереднього аналізу проектів рішень.

Прикладом нормативного регулювання, яке зменшує можливість зловживань чи недбалого ставлення до попереднього інформування депутатів щодо питань, що плануються бути розглянутими на пленарному засіданні може служити закріплення в регламенті ради регіону Ломбардії положень, які чітко визначають, що питання порядку денного повинні бути записані з необхідною стислістю, ясним і чітким формулюванням, таким, за якого радники провінції можуть точно визначити їх предмет. Порядок денний ради пленарного засідання формулюється Головою ради провінції і погоджується окрім

Президента провінції з конференцією голів депутатських груп. Таке положення нормативного акту свідчить про вагому роль депутатських утворень в місцевих радах Італії, і було б корисним для запозичення у нормативне регулювання та практику роботи місцевих рад, що обираються на пропорційній основі в Україні, оскільки це дозволило б зробити депутатські фракції повноправними суб'єктами процесу підготовки пленарних засідань, забезпечити його більшу прозорість і узгодженість, попередити виникнення конфліктів з приводу формулювання порядку денного на самих пленарних засіданнях. Нормами, спрямованими на забезпечення можливості контролю депутатами прийнятих радою рішень, є норми, що містяться у регламентах місцевих рад Польщі. Згідно них протокол попередньої сесії депутати отримують разом з матеріалами на наступному черговому засіданні, на початку якого депутати голосують за погодження цього протоколу.

Отже, досвід нормативного регулювання організаційних форм роботи представницьких органів місцевого самоврядування Італії і Польщі є надзвичайно корисним для використання при вдосконаленні нормативної бази роботи місцевих рад в Україні.

Зокрема, такими, положеннями, що містяться у регламентах місцевих рад Польщі та Італії та можуть бути запозиченими у практику роботи місцевих рад України та закріпленими на нормативному рівні є: обов'язок надання радою ресурсної бази для роботи депутатських об'єднань у представницьких органах, обраних на пропорційній основі; введення такої організаційної форми роботи як рада голів депутатських фракцій; закріплення положення про неможливість винесення питання на розгляд пленарного засідання без його попереднього розгляду на засіданні постійної комісії; закріплення обов'язку включення до протоколу засідання постійної комісії не тільки результату голосування більшістю з питання але і висловлених окремих і альтернативних думок і виголошення їх на пленарному засіданні; закріплення положення про те, що протокол попереднього пленарного засідання роздається депутатам разом із матеріалами на наступній сесії і його затвердження голосується першим питанням.

Використання досвіду держав ЄС у процесі розбудови місцевого самоврядування в Україні сьогодні є запорукою інтеграції країни у європейське співтовариство.

Альошина Н. М.¹

До поняття територіальної громади

На сьогоднішній день повна реалізація прав людини стала однією з ключових проблем. Важливість цих тез не потрібно доводити, бо права людини є невід'ємною складовою демократичного суспільства, інструментом гуманізації суспільних відносин.

Права людини як основоположні засади суспільства визначають зміст і спрямованість діяльності органів не тільки на державному, але й на локальному

¹ Аспірантка НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України.

рівні. З розвитком в Україні демократії на місцях та реалізації її в життя ця проблематика стала дуже актуальною, адже саме місцеве самоврядування втілює економічні, політичні, соціальні, моральні цінності людства. Вирішення багатьох проблем у теорії так і у практиці місцевого самоврядування нерозривно пов'язано з дослідженням організаційних та функціональних проявів життєдіяльності людини за місцем проживання.

Поняття територіальної громади є порівняно новим та малодослідженим для юридичної науки України. Дефініція «територіальна громада» як у працях вітчизняних учених, так і в чинному законодавстві характеризується різними підходами та кваліфікуючими ознаками.

Чинна Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» вводить категорію «територіальна громада», під якою розуміють сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням в межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Тому, при розробці її теоретичної моделі, слід враховувати, що територіальна громада - це складна форма суспільної організації, сукупність людей (місцевих жителів), які мають право на публічних засадах в межах певної території на реалізацію приватних цілей у публічно-правовій формі.

Територіальна громада - це первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з фізичних осіб - жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців), що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення та пов'язані індивідуально-територіальними зв'язками системного характеру.

Всі члени територіальної громади є носіями територіальних інтересів. Виникнення інтересу території, на якій функціонує особистість, котра є невід'ємною частиною територіальної громади. Інтереси самої територіальної громади виникають і виявляються на основі сукупності інтересів й індивідів — членів (побутових, локально-культурологічних та інших потреб) і в індивідуальному інтересі конкретної особистості - члена територіальної громади (особистісні інтереси, що виявляються насамперед у сфері комунікативних зв'язків на локальному рівні, наслідком чого є самореалізація особистості в межах територіальної громади).

Територіальна громада як первинний системоутворюючий елемент місцевого самоврядування насамперед є «природною» корпоративною одиницею, автономність якої виходить не з державної влади, а із суверенітету народу. Держава лише визначає її діяльність, що реалізується жителями - членами територіальних громад.

Отже, слід зазначити, що конституційний статус територіальних громад ще не отримав належної законодавчої деталізації, не визначено порядку їх створення та реорганізації, не визначено сфери юрисдикції територіальних

громад. Функції та повноваження територіальних громад, як і в цілому місцевого самоврядування, в чинному законодавстві визначаються, як і за радянської системи, через компетенцію відповідних органів місцевого самоврядування. Основною метою є розвиток дієздатних і самодостатніх територіальних громад, що є безпосереднім втіленням місцевої демократії.

Глинянська О. В.¹

Бути чи не бути Уповноваженому з прав людини на місцевому рівні?

В Конституції України закріплено, що людина, її життя, честь і гідність, недоторканність і безпека є найвищою соціальною цінністю (ст. 3) та встановлено, що права та свободи людини і громадянина визначають зміст і спрямованість діяльності не тільки органів державної влади, але й місцевого самоврядування (ст. 19). Тому, всі органи і посадові особи місцевого самоврядування під час виконання своїх обов'язків повинні керуватися принципом забезпечення прав і свобод людини і громадянина, створення всіх необхідних умов для їх реалізації.

Останніми роками питання захисту прав та свобод людини і громадянина в Україні стало досить актуальним і набуло політичного значення. З 1991 р. у національному законодавстві вперше з'явилися наповнені конкретним змістом норми, спрямовані на захист прав людини від чиновницького свавілля. Конституція України 1996 р. закріплює цілісний механізм захисту прав і свобод людини. Один з шляхів боротьби за свої права - це звернення громадянина відповідно до ст. 55 Конституції України до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Однак, незважаючи на комплексну правову регламентацію діяльності, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має досить мало активних прав, за допомогою яких він мав би можливість впливати на конкретні державні органи та посадових осіб з метою відновлення порушених прав громадян на локальному рівні, тоді коли порушуються права та свободи людини як члена відповідної територіальної громади.

Гарантованість муніципальних прав і свобод членів територіальних громад - це своєрідний зовнішній механізм обмеження свавілля місцевих чиновників, для дієвості якого необхідно створювати нові та вдосконалювати існуючі механізми організаційного та правового характеру проти зловживання владою. Вдосконалення процедур і механізмів захисту прав місцевого самоврядування - важливе завдання демократичної держави. Зрозуміло, що загальнодержавний омбудсман як одна особа неспроможний охопити своєю діяльністю всі сфери та рівні державного і місцевого життя, в яких порушуються (можуть порушуватися) права окремої особи. На жаль. Конституцією України не передбачені посади регіональних представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, у зв'язку з чим особливий інтерес викликає

¹ Студентка, 3 курс, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

запровадження інститутів регіонального та місцевого уповноваженого з прав територіальних громад, які успішно функціонують у зарубіжних країнах.

Зарубіжний досвід свідчить про гнучкість інституту омбудсмена його здатність пристосовуватися до місцевих умов. Місцеві уповноважені могли б обиратися представницькими органами місцевого самоврядування, а на регіональному (обласному та районному) рівні - як обиратися відповідними радами, так і призначатися урядом або місцевими державними адміністраціями. Однак слід мати на увазі, що в діяльності цих інститутів неможливі субординаційні відносини, засновані на підпорядкуванні один одному. Омбудсман повинен бути політично незалежною та технічно підготовленою особою, ні в якому разі не підпадаючим під опіку адміністрації. Інакше ми зіткнемося з варіантом чиновницької спеціалізації, а омбудсман аж ніяк не може бути чиновником, який підпорядкований суворій субординації. Що стосується парламентського Уповноваженого, то він не повинен втручатися в діяльність регіонального або місцевого омбудсмена, зокрема, він не може призупиняти розслідування або заважати розслідуванню, яке розпочав регіональний чи місцевий омбудсман за власною ініціативою або за скаргою, поданою виключно на його ім'я. Інша справа, якщо скарга подана або виключно на ім'я парламентського Уповноваженого, або на адресу обох, або якщо парламентський Уповноважений вирішує втрутитися в справу за власною ініціативою у зв'язку з особливим громадським значенням справи. На нашу думку, відносини парламентського Уповноваженого з прав людини з локальними омбудсманами повинні будуватися на принципах координації, він лише забезпечує їх співробітництво. В той же час не слід заперечувати конституційне верховенство парламентського Уповноваженого.

З метою запобігання виникненню конкуруючої компетенції, слід окреслити межі гармонійного розвитку та роботи інституту омбудсмена в Україні у всіх його проявах та насамперед відзначити наступне: 1) Конституція України не повинна перешкоджати утворенню інших омбудсманів, а закон «Про місцеве самоврядування в Україні» має забезпечити вільне становлення таких процесів; 2) парламентський Уповноважений має бути наділений повноваженнями для контролю за всіма органами державної влади і місцевого самоврядування, а також для звернення за сприянням до інших омбудсманів на місцевому рівні; 3) майбутні закони, які визначатимуть компетенцію муніципальних уповноважених, повинні розроблятися з обов'язковим врахуванням невід'ємних повноважень парламентського Уповноваженого та визначати основні принципи їх співпраці; 4) у своїх діях локальний омбудсман має керуватися принципом «неформальності», при цьому неформальність повинна розумітися не як відсутність базових параметрів, які визначають його роботу, тому що вони чітко регламентовані законом, а як відсутність суворих «процедурних» правил у його взаємовідносинах з державними і муніципальними органами; 5) точно повинна бути визначена кількість необхідних муніципальних омбудсманів; 6) необхідною є регламентація даного питання в майбутньому законі про територіальні громади, а з часом, за умови розроблення і прийняття, - у Муніципальному кодексі України.

Таким чином, ми бачимо, що світова практика йде шляхом локалізації інституту омбудсмена. Це робиться для того, щоб даний інститут мав можливість на повну силу, миттєво реалізовувати свої контрольно-наглядові функції у випадку порушення прав і свобод людини. Конституційне запровадження інституту омбудсмена - Уповноваженого з прав людини в Україні - стало важливим кроком у розвитку демократичних процесів, спрямованих на подальше зміцнення статусу особи, гарантій реалізації прав і свобод людини і громадянина. Проте, на нашу думку, саме запровадження інституту місцевого уповноваженого з прав людини дозволило б ліквідувати існуючі прогалини у сфері функціонування механізмів захисту прав і свобод людини і громадянина, стало б важливим кроком у розвитку демократичних процесів, спрямованих на зміцнення системи місцевого самоврядування, на захист особи - члена територіальної громади, посилення гарантій реалізації муніципальних прав і свобод людини. Це сприяло б поліпшенню управління територіями та гуманізації відносин «особа - орган місцевого самоврядування - держава», що, з одного боку, мало б, безумовно, позитивний вплив на ефективне здійснення функцій місцевого самоврядування, а з іншого, — не лише доповнило б існуючу систему гарантій прав громадян, але й створило б ще один правозахисний канал у випадках порушення або обмеження прав і свобод особи.

Сендецька Т. В.¹

Правові засади забезпечення розвитку територіальних громад

З погляду розбудови оптимальної системи організації управління в суспільстві на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць має функціонувати місцеве самоврядування, яке дає змогу реалізувати безпосередні інтереси жителів певних територіальних громад, узгодити загальнодержавні та місцеві інтереси. Ідея самоврядування спирається на визнанні шкідливості надмірної централізації у вирішенні питань місцевого значення, що може привести до нехтування правами територій, бюрократизації процесу ухвалення рішень, які мають місцеве значення.

Місцеве самоврядування має давню історію, починаючи з боротьби середньовічних європейських міст з феодалами за свої права, які пізніше було втілено в Магдебурзькому праві. В Україні Магдебурзьке право діяло у Києві, Львові, Луцьку, Кам'янець-Подільському та інших містах.

Природа актів місцевого самоврядування полягає у тому, що вони подібні до адміністративних управлінських актів за характером та процедурою їх розробки та прийняття. Однак їх відмінність полягає в тому, що акти адміністрації підлягають адміністративному наглядові, тобто можуть бути скасовані вищестоящим органом. Акти ж органів місцевого самоврядування підлягають адміністративному контролю, тобто їх нечинність може бути визнана виключно у судовому порядку як за ініціативою місцевої держадміністрації або профілюючого міністерства/відомства, так за

¹ Аспірантка НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АНРН України

результатами розгляду адміністративного позову фізичних та юридичних осіб.

Така підконтрольність актів органів місцевого самоврядування базується на тому, що вони повинні відповідати критеріям правового змісту.

Критерії правового змісту актів місцевого самоврядування. Стосовно правових актів органів місцевого самоврядування, як і будь-яких органів публічної влади, діє презумпція законності правових актів. Це означає, що правовий акт органу місцевого самоврядування, який прийнято відповідно до визначених формальностей, має юридичну силу закону у межах юрисдикції органу (його повноважень, території поширення влади, процедури прийняття), що прийняв цей акт. Однак у судовому порядку цей правовий акт може бути оспорений і визнаний нечинним згідно з певними правовими критеріями.

Такі критерії правового характеру актів органів влади визначені у судовій практиці лише фрагментарно. Згідно з Рішенням КСУ № 2-зп від 23.06.1997 року та Роз'яснення президії Вишого арбітражного суду України від 26.01.2000 року № 02-5/35 лише окреслено окремі параметри правового змісту актів публічної влади.

Дещо пізніше президія Вишого господарського суду дала таке тлумачення природи актів органів публічної влади:

1. Акт державного чи іншого органу - це юридична форма рішень цих органів, тобто офіційний письмовий документ, який породжує певні правові наслідки, спрямований на регулювання тих чи інших суспільних відносин і має обов'язковий характер для суб'єктів цих відносин.

2. Підставами для визнання акта недійсним є невідповідність його вимогам чинного законодавства та/або визначеній законом компетенції органу, який видав цей акт. Обов'язковою умовою визнання акта недійсним є також порушення у зв'язку з прийняттям відповідного акта прав та охоронюваних законом інтересів підприємства чи організації - позивача у справі. Якщо за результатом розгляду справи факту такого порушення не встановлено, у господарському суді немає правових підстав для задоволення позову.

3. Відповідно до Указу Президента України від 03.10.1992 року «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» з 01.01.1993 року зазначені нормативні акти підлягають обов'язковій державній реєстрації у Міністерстві юстиції України чи у його відповідних органах. Господарським судам слід виходити з того, що така реєстрація не є незаперечним доказом відповідності даного акта чинному законодавству України. Тому на підставі статті 4 ГПК України господарські суди не повинні застосовувати акти, які не відповідають законодавству України, хоча б вони і були зареєстровані в установленому порядку.

Європейська практика виробила такі основні критерії до законодавчих положень: принцип рівності; заборона сваволі; принцип пропорційності (співмірності); заборона нерозумного застосування права; заборона над формалізму.

У першочерговому порядку до площини практичного розв'язання мають бути віднесені такі проблеми:

- завершення процесів розмежування об'єктів права державної та комунальної власності та процесів приватизації цих об'єктів протягом

найближчих двох — трьох років;

- законодавче врегулювання статусу об'єктів права комунальної власності та об'єктів спільної власності територіальних громад;
- запровадження власності територіальних колективів областей та районів як різновиду комунальної спільної власності територіальних громад;
- законодавче врегулювання статусу об'єктів права власності територіальних колективів областей та районів;
- визначення об'єктів права комунальної власності та власності територіальних колективів областей та районів на землю;
- розмежування земель, що знаходяться у державній власності, та земель, що передані до комунальної власності та власності територіальних колективів областей та районів;
- законодавче врегулювання статусу комунальних підприємств та комунальних установ, а також статусу підприємств та установ, що знаходяться у власності територіальних колективів областей та районів;
- реформування системи менеджменту на комунальних підприємствах та підприємствах, що перебувають у власності територіальних колективів областей та районів, запровадження сучасних технологій управління такими підприємствами шляхом створення відповідних господарських товариств, а також залучення представників нової ділової еліти та висококваліфікованих фахівців;
- визначення статусу обласних та районних бюджетів як бюджетів місцевого самоврядування, запровадження обласних та районних бюджетів місцевих органів влади як складових частин Державного бюджету України;
- зміна порядку формування обласних і районних бюджетів місцевого самоврядування шляхом переведення їх на власну дохідну базу;
- зміцнення ролі місцевих податків і зборів шляхом віднесення до місцевих податків податку на нерухомість, податку на землю, а також прибуткового податку громадян з одночасним скороченням чисельності місцевих зборів;
- запровадження обласних та районних податків як різновиду місцевих податків і зборів, запровадження механізму зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні доходів до Державного бюджету України на відповідних територіях шляхом застосування 50% понадпланових доходів до цього бюджету на збільшення доходної бази відповідних місцевих бюджетів;
- зміцнення місцевих бюджетів розвитку, припинення практики «проїдання» коштів місцевих бюджетів лише на поточні потреби;
- розробка та реалізація спільних інвестиційних програм за участю органів місцевого самоврядування, центральних органів виконавчої влади, а також суб'єктів підприємницької діяльності та з використанням кредитних ресурсів;
- реформування житлово-комунального господарства шляхом демонополізації надання житлово-комунальних послуг, залучення приватного сектору до надання цих послуг.

Безумовно, реформування системи територіальної організації влади,

вдосконалення управління місцевим та регіональним розвитком - це довгостроковий процес, він охоплює різні напрями державної діяльності та передбачає координацію зусиль глави держави, органів законодавчої в виконавчої гілок влади. Цей процес має здійснюватися поетапно і супроводжуватися формуванням нової нормативно-правової бази місцевого та регіонального розвитку на всіх рівнях нормативно-правового регулювання - конституційному, законодавчому та підзаконному - на засадах єдиної законодавчої ідеології, що має базуватися на незмінних концептуальних засадах та принципах.

Шовкопляс Г. М.¹

**Деякі повноваження органів місцевого самоврядування
в господарсько-правовому регулюванні
фінансово-кредитного механізму при будівництві житла**

Ефективне забезпечення всього правового механізму фінансування та будівництва житла не можливе без застосування контрольних заходів, які забезпечуються систематичною контрольною діяльністю з боку державних органів.

При інвестуванні коштів фізичних та юридичних осіб через фонд фінансування будівництва (далі - ФФБ), державний контроль в системі будівельного контролю займає важливе місце. Особливе місце посідає контроль з боку органів місцевого самоврядування. Вони реалізують свої повноваження з самого початку здійснення будівництва - з моменту отримання дозволу на будівництва об'єктів містобудування, і до завершення будівництва - оформлення права власності на житло. Відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року державний нагляд (контроль) - діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийнятого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища. Поширеним є визначення контролю як система моніторингу і перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта управління прийнятим управлінським рішенням, встановлення результатів управлінського впливу на керований об'єкт виявлених відхилень, допущених у ході виконання цих рішень. Так, ст. 31 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року передбачає повноваження органів місцевого самоврядування у сфері будівництва, а саме, повноваження щодо: визначення у встановленому законодавством порядку відповідно до рішень ради території, ...надання землі для містобудівних потреб, визначених містобудівною

¹ Аспірантка, кафедра господарського права, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

документацією; підготовка і подання на затвердження ради відповідних місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови населених пунктів; надання відповідно до законодавства дозволу на спорудження об'єктів містобудування незалежно від форм власності; прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів у порядку, встановленому законодавством; здійснення в установленому порядку державного контролю за дотриманням законодавства, затверженої містобудівної документації при плануванні та забудові відповідних територій. Тобто, виходячи з вище викладеного, можна зазначити, що ці органи мають широкі повноваження у сфері контролю при будівництві житла. У сфері будівництва процедуру оформлення необхідних документів можна розділити на ряд послідовних етапів: 1) оформлення дозволу на будівництво; 2) одержання вихідних даних на проектування; 3) підготовка проектних документів; 4) експертиза проекту; 5) узгодження й затвердження проекту; 6) одержання дозволу на виконання будівельних робіт; 7) завершення будівництва; 8) оформлення права власності на житло. Відповідно до ст. 24 Закону України «Про планування і забудову територій» від 20 квітня 2000 року, фізичні та юридичні особи, які мають намір здійснити будівництво об'єктів містобудування на земельних ділянках, що належать їм на праві власності чи користуванні, зобов'язані отримати від виконавчих органів відповідних рад... дозвіл на будівництво об'єкта містобудування. Дозвіл на будівництво дає право замовникам на отримання вихідних даних на проектування, здійснення проектно-вишукувальних робіт та отримання дозволу на виконання будівельних робіт у порядку, визначеному цим Законом. Тобто, без отримання даного дозволу неможливе подальший процес будівництва. Також, законодавець передбачає, що проектна документація повинна бути погоджена з уповноваженими органами та органами місцевого самоврядування. Вищезазначені дії є обов'язковими, і стосовно цього доречно зазначити поширені наукові погляди на те, що інвестор, укладаючи інвестиційний договір, повинен мати відомості про майбутнє місцезнаходження об'єкту житла та основні його характеристики - кількість поверхів в будинку, дані про житло, яке повинне бути передане йому у власність по закінченні будівництва. Отримання такої інформації буде можливе лише у разі, якщо на момент укладення договору є рішення про відведення земельної ділянки під будівництво будинку та розроблена і відповідним чином затверджена проектно-кошторисна документація на виконання робіт по будівництву будинку. Згідно зі ст. 19 Закону України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю» від 19 червня 2003 року (далі - закон № 3201) оформлення права власності на житло здійснюється органами місцевого самоврядування.

Дані здійсненого аналізу дозволяють зробити висновок про те, що органи місцевого самоврядування здійснюють контроль у формі попереднього, поточного та завершеного (за етапами) за діяльністю суб'єктів фінансового кредитного механізму при інвестуванні житла через ФФБ і мають широкий спектр повноважень, які передбачені багатьма нормативними актами. Тому, необхідно систематизувати усі повноваження органів місцевого самоврядування і закріпити в єдиному законі, який безпосередньо регулює

увесь правовий механізм будівництва житла, а саме, в Законі України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю».

Герасименко Я. О.¹

Правове використання об'єктів природно-заповідного фонду місцевими громадами

Ідея збереження і правової охорони рідкісних природних ресурсів, мальовничих ландшафтів, окремих видів тварин і рослин шляхом організації заповідних територій сягає своїм корінням у глибину тисячоліть.

Першим джерелом писаного права в Україні, що містить норми природоохоронного спрямування, можна вважати Руську правду (XI ст.), хоча самі природоохоронні традиції і звичаї, які пізніше стали правовими, виникали значно раніше.

Цікавим є факт, що об'єкти живої та неживої природи були включені у загальні взаємини власності і ставлення до них регулювалося майновими вимірами.

Правова охорона природно-заповідного фонду урегульована Законом України «Про природно-заповідний фонд України», який визначає правові основи організації, охорони, ефективного використання природно-заповідного фонду України, відтворення його природних комплексів та об'єктів.

Природно-заповідний фонд становлять ділянки суші і водного простору, природні комплекси та об'єкти яких мають особливу природоохоронну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність і виділені з метою збереження природної різноманітності ландшафтів, генофонду тваринного і рослинного світу, підтримання загального екологічного балансу та забезпечення фонового моніторингу навколишнього природного середовища.

Охорона природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, регіональних ландшафтних парків, а також ботанічних садів, дендрологічних парків, зоологічних парків загальнодержавного значення покладається на служби їх охорони, які створюються у складі адміністрації заповідних територій зазначених категорій. Охорона територій та об'єктів природно-заповідного фонду інших категорій покладається на підприємства, установи та організації, у віданні яких вони перебувають. У разі необхідності їх охорона може покладатися на адміністрації розташованих поблизу природних заповідників, біосферних заповідників, національних парків та регіональних ландшафтних парків.

Охороні й збереженню територій та об'єктів природно-заповідного фонду сприяють місцеві державні адміністрації, виконавчі органи місцевого самоврядування в межах покладених на них завдань. Служби охорони очолюють керівники адміністрацій територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

¹ Молодший науковий співробітник, НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрП України.

Державний контроль за додержанням режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду здійснюється Міністерством охорони навколишнього природного середовища України, його органами на місцях та іншими спеціально уповноваженими державними органами.

Громадський контроль за додержанням режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду здійснюється громадськими інспекторами охорони навколишнього природного середовища, які проводять свою діяльність відповідно до Положення про громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища.

Режим охоронних зон територій та об'єктів природно-заповідного фонду визначається з урахуванням характеру господарської діяльності на прилеглих територіях, на основі оцінки її впливу на навколишнє природне середовище.

Для забезпечення поліпшення умов розвитку заповідної справи в Україні, удосконалення управління заповідними об'єктами, доведення обсягу площі природно-заповідного фонду до 10% загальної площі держави, прискорення формування національної екологічної мережі, забезпечення проведення комплексних довгострокових наукових досліджень типових та унікальних екосистем, забезпечення раціонального природокористування розроблено проект Загальнодержавної програми розвитку заповідної справи на період до 2020 р. Проблемами розвитку заповідної справи в Україні є недосконалість системи управління у цій сфері, низький рівень фінансування, матеріально-технічного забезпечення, недостатній розвиток спеціальних наукових досліджень, неефективна правова відповідальність за порушення режиму заповідних територій та об'єктів. За сучасних ринкових відносин, зміни форм власності на землю, становище ще більше ускладнюється.

Для того, щоб забезпечити належну охорону об'єктів природно-заповідного фонду України, необхідно створити в державі діючу на підставі нормативних актів законодавства адміністративну систему управління. Здавалося б, Україна вже переборолла утворення такого органу - Міністерства охорони навколишнього природного середовища. Але об'єднання його свого часу з Державним комітетом з ядерної безпеки призвело до нонсенсу: міністерство тепер повинно займатися й суто технічними проблемами ядерної безпеки, хоча могло, як і раніше, лише контролювати дотримання екологічних нормативів на ядерних об'єктах. Загалом же мову слід вести про те, як же забезпечити єдність контролю і моніторингу у сфері заповідної справи. Контрольні повноваження слід було б зосередити все-таки у зазначеному Міністерстві, а господарські залишити за галузевими міністерствами.

В Україні відсутні нормативно-правові акти, які передбачають механізм інспектування господарюючих суб'єктів з точки зору дотримання ними еколого-правових вимог з раціонального використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Тому, на наш погляд, Міністерство екології та природних ресурсів має розробити відповідні інструкції. У більшості випадків знання інспекторами законодавства України обмежуються лише Інститутом екологічного законодавства стосовно специфіки даної діяльності.

З метою стимулювання заповідної справи України було б доцільним впровадження договорів на використання територій та об'єктів природно-

заповідного фонду України, причому вони можуть укладатись незалежно від того, ким є органи влади - власниками територій та об'єктів природно-заповідного фонду чи суб'єктами здійснення управлінських функцій. Договір має конкретизувати цілі та порядок використання окремо взятого заповідника, права й обов'язки сторін, встановлювати строки цього використання і нормативи плати, передбачати умови його припинення і відповідальність сторін.

Саникіова М. В.¹

Роль місцевого самоврядування у здійсненні екологічної функції держави

Екологічна функція держави пов'язана з охороною, відтворенням і оздоровленням навколишнього природного середовища, раціональним використанням природних ресурсів, забезпеченням екологічної безпеки, охороною і захистом екологічних прав громадян. Ця функція обумовлена конституційним положенням про те, що забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, збереження генофонду українського народу є обов'язком держави (ст. 16 Конституції України).

Саме екологічна функція займає одне з провідних місць у діяльності розвинених держав, адже саме від неї залежить ефективна реалізація інших функцій держави та саме вона забезпечує охорону проголошеної Конституцією України найвищої соціальної цінності - людини, її життя та здоров'я.

Екологічна функція реалізується шляхом проведення відповідної державної політики на тому чи іншому етапі розвитку держави. Її принципові засади в Україні визначені Основними напрямками державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. Ними передбачені пріоритети екологічної політики, її головні етапи і механізми реалізації. До них, зокрема, віднесено: гарантування екологічної безпеки ядерних об'єктів і радіаційного захисту населення та довкілля, зведення до мінімуму шкідливого впливу наслідків аварії на Чорнобильській АЕС; поліпшення екологічного стану басейнів рік України та якості питної води; стабілізація та поліпшення екологічного стану в містах і промислових центрах Донецько-Придніпровського регіону; будівництво нових та реконструкція діючих потужностей комунальних очисних каналізаційних споруд; запобігання забрудненню Чорного та Азовського морів і поліпшення їх екологічного стану; формування збалансованої системи природокористування та адекватна структурна перебудова виробничого потенціалу економіки, екологізація технологій у промисловості, енергетиці, будівництві, сільському господарстві, на транспорті; збереження біологічного та ландшафтного різноманіття, заповідна справа.

Проголошена національна екологічна політика базується на органічному поєднанні вирішення економічних та екологічних проблем у процесі соціально-

¹ Аспірантка, НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРн України.

економічного реформування нашого суспільства, створенні умов для розв'язання існуючих екологічних проблем:

- чіткого усвідомлення стану екологічної безпеки та формування мотивацій для вирішення природоохоронних проблем на національному, регіональному, місцевому, об'єктному рівнях та на рівні особистості;
- формування реальних економічних можливостей для реалізації природоохоронної політики;
- розроблення та впровадження екологічно обґрунтованої стратегії регулювання природокористування;
- інтеграції національної політики регулювання екологічної безпеки у європейський та світовий екологічний процес;
- інтеграція компонентів екологічної політики у структуру та окремі елементи соціально-економічного реформування суспільства.

Особливе місце у процесі здійснення державою її екологічної функції належить органам місцевого самоврядування. Адже реалізація кожного зазначеного вище пункту Основних напрямів державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки починається саме з реалізації «на місцях». Проте ані чинне законодавство України, ані реалії сьогодення не створюють сприятливих умов для якісної діяльності місцевого самоврядування у цій сфері.

У цілому, сучасний стан місцевого та регіонального розвитку характеризується відсутністю належного матеріального, фінансового, кадрового та іншого ресурсного забезпечення, необхідного для виконання завдань і повноважень місцевого самоврядування, кризою житлово-комунального господарства, систем енергопаливо-дозабезпечення, поглибленням диспропорцій у соціально-економічному стані територіальних громад та регіонів.

Зокрема, з року в рік можна спостерігати катастрофічну нестачу коштів місцевого самоврядування (наприклад, бюджетна забезпеченість із розрахунку на одного жителя села, селища, міста становить 50-700 грн. на рік, в той же час, наприклад, як стандарти ЄС передбачають 2000 євро). Реконструкції потребують більшість об'єктів комунальної власності, що забезпечують надання комунальних послуг населенню. Так, вкрай незадовільним є технічний стан мереж і споруд, які експлуатуються підприємствами житлово-комунального господарства. Зокрема, в аварійному стані перебуває 30 % водопровідних та 27% каналізаційних мереж, майже 14 тис. кілометрів теплових мереж. Постійно погіршується стан житлового фонду України, 4% якого належить до категорії аварійного, а всього потребує ремонту кожен третій будинок. Така ситуація напряму пов'язана з екологічною ситуацією регіонів та санітарно-епідеміологічним благополуччям населення, адже кожна аварія, наприклад, водопровідних і каналізаційних мереж загрожує забрудненням водоносних горизонтів і потраплянням до води, яка використовується населенням, шкідливих речовин, небезпечних для життя і здоров'я. Це достатньо примітивний приклад реалізації на регіональному рівні екологічної функції держави, проте для вирішення навіть таких проблем органи місцевого самоврядування не мають коштів.

Відповідно до положень закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» вводиться система моніторингу за рівнем розвитку регіонів, які потребують вирівнювання їх розвитку. Звісно, що основним інструментом останнього служить фінансове вирівнювання регіонів, до його методів належать: трансферти, розподіл і перерозподіл податків, зборів та інших обов'язкових платежів; спеціальні фонди фінансового вирівнювання та фінансової підтримки; перерахування (внески) від одного бюджету до іншого. Таким чином, бюджетна система України спрямована на підтримку не самодостатніх (тих, що володіють власною фінансовою базою), а дотаційних територіальних громад та регіонів.

При цьому заслуговує на увагу досвід діяльності інститутів ЄС по забезпеченню самодостатності територіальних спільнот. Основними принципами регіональної політики ЄС є концентрація фінансових ресурсів у регіонах, які цього найбільше потребують, використання програмового підходу до розвитку регіонів замість проектного, партнерство і співробітництво різних суспільних секторів на рівнях управління від національного до місцевого, принципи додатковості фінансування та субсидіарності. Гармонізація практики управління регіонами України з принципами ЄС передбачає насамперед чітке розмежування повноважень центральних та місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в ході адміністративної реформи, законодавче визначення принципів регіональної, зокрема екологічної політики, програм соціально-економічного розвитку регіонів, фінансування місцевих та регіональних екологічних програм, сприяння розвитку і функціонуванню природоохоронних організацій, забезпечення участі населення у проведенні екологічної експертизи, спрощення процедури притягнення до відповідальності за порушення екологічного законодавства.

Битяк О. Ю.¹

Удосконалення систематики організаційно-господарських правовідносин в електроенергетичній сфері

Система організаційно-господарських відносин в енергетичній сфері є ключовим чинником функціонування закріпленої в Законі України «Про електроенергетику» та інших нормативно-правових актах моделі електроенергетичного ринку України. Ця модель виникла і знайшла своє нормативно-правове закріплення шляхом спроб та помилок, що запам'ятались періодичними відключеннями споживачів від електропостачання, неосвітленими вулицями міст у вечірній та нічний час тощо.

Ключовою особливістю вітчизняної моделі електроенергетичного ринку слід визнати наступні:

1. Генеруючі компанії є суб'єктами господарювання державної форми власності і генерують електричну енергію різної собівартості.

¹ Аспірант кафедри господарського права, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

2. Розподіл електричної енергії споживачам здійснюється обленерго які як суб'єкти господарювання є корпоративними підприємствами, значна кількість яких має в числі своїх учасників - іноземних інвесторів. Слід зазначити, що названі обленерго є природними монополістами в сфері розподілу електричної енергії на регіональних ринках.

3. Безперебійне та безаварійне функціонування мереж постачання електричної енергії забезпечує централізоване диспетчерське управління.

4. Лінії електропередач високої потужності є у власності держави та виступають в якості природної монополії на передачу електроенергії.

5. Оптова торгівля електричною енергією здійснюється через монополізований державою оптовий ринок, що представлений діяльністю спеціалізованого державного підприємства «Енергоринок» та нормативно-правовим забезпеченням правовідносин оптової купівлі — продажу електричної енергії в межах діяльності названого підприємства.

6. Основні господарсько-правові повноваження щодо регулювання діяльності на електроенергетичному ринку зосереджені в системі Національної комісії регулювання електроенергетики України.

Слід зазначити, що стільки, скільки функціонує названа модель електрозабезпечення економіки та населення, стільки існують її альтернативні варіанти пов'язані з лібералізацією зокрема оптового ринку, а самі радикальні - з приватизацією генеруючих компаній.

Разом з тим необхідно констатувати, що закріплена у Законі України «Про електроенергетику» діюча модель електроенергетичного ринку забезпечує в цілому потреби національної економіки і відповідає задачам забезпечення енергетичної безпеки країни, в усякому разі в електроенергетичному секторі. Проблемним є питання доцільності здійсненої приватизації обленерго в умовах необхідності визнати їх статус як суб'єктів природної монополії, але приватизація відбулася і тепер необхідні достатні юридичні підстави для підняття питання про реприватизацію або націоналізацію.

Слід зазначити, що значний сегмент електроенергетичного ринку України, зокрема, обленерго та централізована мережа електропостачання мають бути визнані природними монополіями у відповідності до Закону України «Про природні монополії». Функції державного регулювання діяльності таких природних монополій у відповідності до ст.4 Закону України «Про природні монополії» покладено на національні комісії регулювання природних монополій, які утворюються і функціонують відповідно до цього Закону. В електроенергетичному секторі державою створено Національну комісію регулювання електроенергетики України, на яку і покладено відповідні функції. Так, у відповідності до п.4 Положення про Національну комісію регулювання електроенергетики України Комісія здійснює заходи щодо забезпечення рівних прав доступу до транспортних мереж суб'єктів ринків електроенергії, що зазначено і Законом України «Про електроенергетику» по відношенню до обленерго та суб'єктів господарювання, що здійснюють передачу електричної енергії.

Виникає питання щодо цілісності правового механізму забезпечення сприяння конкуренції у сфері виробництва та постачання електричної енергії та

державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій. Адже ст.12 Закону України «Про електроенергетику» містить фіксацію такого завдання, що покладено на Національну комісію регулювання електроенергетики України, а також у п.3 Положення про Національну комісію регулювання електроенергетики України вона також зафіксована, але систематики господарсько-правових засобів якими безпосередньо суб'єкт організаційно-господарських повноважень має реалізовувати названу функцію не передбачено.

Будь-які зміни моделі функціонування електроенергетичного ринку, що має надзвичайну важливість для функціонування національної економіки як такої, вимагають попередньої ґрунтовної роботи по вивченню та прогнозуванню усіх можливих наслідків такої трансформації. В цьому сенсі необхідно ставити питання про створення відповідного нормативно-правового забезпечення діяльності з формування та реалізації енергетичної політики держави, обов'язкового закріплення її в державних програмах розвитку енергетичного сектору національної економіки та узгодження цих програм з програмами розвитку промисловості, інфраструктури тощо.

Враховуючи те, що електроенергетичний сектор є складним, системним соціально-економічним утворенням, слід визнати, що і його господарсько-правове регулювання повинне отримати системний характер в межах спеціально створеної кодифікації законодавства у вигляді Електроенергетичного Кодексу України. Така кодифікація передбачає також й необхідність відповідних змін та доповнень до Господарського Кодексу України, щоб забезпечити входження пропонуємого кодексу до генеральної систематизації господарського законодавства.

Михайленко І. В.¹

Право на недоторканність приватного життя людини і його забезпечення органами місцевого самоврядування

Одним із найголовніших завдань, які постали перед Україною після проголошення нею незалежності, є інтеграція у світове співтовариство. Тому, дуже важливим для України є виконання взятих на себе міжнародно-правових зобов'язань, передовсім досягнення високого рівня забезпечення й захисту прав людини.

Серед фундаментальних прав людини, закріплених не тільки на національному, а й на міжнародно-правовому рівні, чільне місце посідає право людини на невтручання в її приватне життя. Але, в умовах використання новітніх інформаційних технологій, вказане право потребує постійного забезпечення з боку держави та її органів. Думки багатьох науковців сходяться в тому, що необхідно розробити і законодавчо закріпити певну систему заходів, здатних забезпечити охорону приватного життя від будь-якого втручання, адже рівень довіри населення до державних структур, які реально не захищають, а іноді порушують їх права, поступово знижується.

¹ Молодший науковий співробітник, Академія правових наук України.

Як свідчать результати аналітичного дослідження «Права та свободи людини в Україні», проведеного Східно-європейським інститутом розвитку, перше місце за рівнем громадської довіри посідають: служба Омбудсмена, міжнародні організації, юристи і адвокати, громадські та релігійні організації. Меншою довірою користуються правоохоронні органи: Служба безпеки, міліція та прокуратура всіх рівнів.

Вражає й те, що органи місцевого самоврядування потрапили до категорії повної відсутності довіри. Звідси виникає низка питань, пов'язаних з ефективністю діяльності органів місцевого самоврядування в сфері охорони приватного життя від незаконного втручання.

Слід зазначити, що посадові особи органів місцевого самоврядування, в силу своїх професійних обов'язків мають законний доступ до інформації, яка містить відомості про приватне життя людини. Тому, згідно Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», вони зобов'язані не розголошувати інформацію про громадян, що стала їм відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків. Проте, окрім нерозголошення особистих даних приватних осіб, органи місцевого самоврядування повинні створювати сприятливі умови для безперешкодного користування таким благом, як приватне життя, забезпечуючи його охорону і захист.

Потрібно зауважити що поняття «охорона» і «захист» - це два етапи єдиного, послідовного процесу забезпечення приватного життя. Охорона включає в себе сукупність засобів, що забезпечують як розвиток правовідносин у їх непорушному стані, так і поновлення порушених чи оспорюваних прав та інтересів. Захист прав здійснюється в тих випадках, коли право вже порушено, і проявляється в системі заходів, спрямованих на зупинення правопорушення й усунення його наслідків.

Йдеться насамперед про охорону приватного життя від незаконного втручання, оскільки охорона права повинна мати насамперед превентивний характер. Тобто - попередження порушення права шляхом чіткого розмежування повноважень службових осіб органів місцевого самоврядування, які, маючи законні підстави доступу до конфіденційної інформації особи, не повинні втручатися в таємниці її особистого життя.

Розглядаючи питання про захист приватного життя від незаконного втручання, потрібно виділити два аспекти діяльності органів місцевого самоврядування: по-перше, розгляд заяв і скарг громадян на дії посадових осіб даного органу (внутрішній контроль за дотриманням прав громадян посадовцями відповідного органу місцевого самоврядування); по-друге, розгляд заяв і скарг громадян на невідповідність діяльності органів місцевого самоврядування основним цілям і задачам функціонування даного органу (зовнішній контроль за дотриманням прав громадян посадовцями відповідного органу місцевого самоврядування).

Характеризуючи стан внутрішнього контролю за дотриманням прав людини, можна відмітити, що ефективність його не є великою. Так, оскарження дій посадових осіб органів місцевого самоврядування вищестоящому органу не дає результату, «внутрішні розслідування» практично ніяк не відображуються на потерпілому від незаконного втручання в приватне життя. Майже в кожному

випадку потрібно звертатися до суду. Зовнішній контроль за дотриманням права людини на невторгання в приватне життя - прямий обов'язок відповідних державних органів, хоча і виконується, проте на низькому рівні.

Таким чином, захист органами місцевого самоврядування приватного життя можна вважати недосконалим, що пов'язано з неналежним виконанням цими органами законів, прийнятих на основі і на виконання основних положень Конституції. Формалізм, недостатня ефективність, високий рівень корумпованості органів місцевого самоврядування є перешкодою на шляху до інтеграції у світове співтовариство.

На жаль, в Україні досі відсутня всебічно розроблена єдина концепція захисту прав і свобод людини, яка б підтримувалась усіма гілками влади, органами місцевого самоврядування, суспільством в цілому. Як результат, місцеве самоврядування перебуває в самоізоляції і замкненості, а його органи у своїй роботі не використовують належним чином зразки європейського та світового досвіду, оскільки мало з ним обізнані. Тому, позитивним кроком для стану захисту прав і свобод людини буде стимулювання діяльності органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації і громадських об'єднань у сфері правової обізнаності населення та підвищення правової культури громадян, що допоможе гармонізувати дію як норм національного законодавства, так і положень міжнародно-правових актів, зокрема тих, що стосуються прав і свобод людини.

Кудрявцева В. В.¹

Методологічні засади кодифікації інвестиційного законодавства України

Однією з ключових проблем державного будівництва системи виконавчих органів, що мають сферою своєї компетенції економічні відносини, є механізм формування та реалізації економічної політики. Ця проблема має як організаційний рівень її вирішення, так і рівень законодавчого закріплення самої економічної політики як політико — правового феномену. Слід зазначити в цьому сенсі важливу позитивну роль Господарського кодексу України, що на високому законодавчому рівні, вперше у ст. 9 та ст. 10 зафіксував поняття, напрями та форми реалізації економічної політики держави. Разом з тим зрозуміло, що окремі напрями економічної політики і, зокрема, інвестиційна, зовнішньоекономічна, грошово-кредитна, антимонопольно-конкурентна, бюджетна, податкова тощо, реалізуються в тому числі і через зміст відповідного підгалузевого законодавства. В цьому сенсі до такого законодавства з точки зору його концептуальних засад, систематизації та законодавчої техніки, мають бути поставлені досить високі вимоги. Певна частка таких вимог може бути реалізована через підгалузеву кодифікацію відповідного законодавства.

¹ Асистент кафедри господарського права, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

Як уявляється, інвестиційне законодавство України є найбільш підготованим до такої кодифікації.

Серед методологічних засад правового регулювання інвестиційних відносин, що визначають в першу чергу його соціальну ефективність та мають бути враховані в процесі кодифікаційних робіт в сфері інвестиційного законодавства, слід визнати наступні:

1. Врахування складної природи інвестиційних правовідносин, що водночас передбачає єдність їх законодавчого врегулювання, а саме відносин господарсько-виробничого та організаційно-господарського типів і, зокрема, майново-господарські та організаційно-господарські зобов'язальні, а також корпоративні та організаційно-установчі правовідносини. До цього комплексу правовідносин необхідно віднести також інвестиційні правовідносини з іноземним елементом, а також і ті, що витікають з міжнародно-правових зобов'язань України в інвестиційній сфері.

2. Врахування системного характеру відносин, що виникають в процесі функціонування інвестиційного ринку та необхідності законодавчого закріплення та врегулювання усіх основних внутрішніх і найбільш впливових зовнішніх елементів — чинників такого ринку, усіх системоутворюючих відносин між ними, закріплення інвестиційного ринку як ієрархічної системи інвестиційних відносин, що і має виступати у якості інтегрованого об'єкту законодавчого регулювання.

3. Врахування через спрямованість та зміст законодавчого регулювання інвестиційних відносин, завдань довгострокової інвестиційної політики держави, як самостійного напрямку її економічної політики та як компонентів відповідно структурно-галузевої, бюджетної грошово-кредитної та інших її напрямів. В цьому сенсі необхідне змістовне кореспондування положень Кодексу, що пропонується положенням та завданням державної стратегії інвестиційного розвитку.

4. Кодифікація інвестиційного законодавства має стати системним нормативно-правовим джерелом спрямування і координації багатofункціональної ролі держави в інвестиційній сфері, враховуючи велику кількість суб'єктів організаційно-господарських повноважень, а також і те, що інвестиційна політика є складовою інших самостійних напрямів державної економічної і соціальної політики, а тому існує нагальна соціальна потреба в правовій консолідації напрямів та засобів державного впливу на інвестиційні відносини. Держава по відношенню до функціонування інвестиційного ринку виконує або має виконувати різноманітні функції та заходи, а саме:

- встановлює нормативно-правове регулювання в інвестиційній сфері;
- виступає в ролі регулятора умов здійснення інвестиційної діяльності, параметрів функціонування інвестиційного ринку;
- формує і регулює діяльність інвестиційної інфраструктури, в тому числі виступаючи в ролі її окремих суб'єктів, якими є зокрема, державні банки або банки з державною часткою у статутному капіталі;
- має бути засновником державних інвестиційних фондів, через які відбувається опосередкована участь держави на ринку як суб'єкта інвестиційної діяльності;

- виступає в ролі учасника інвестиційного ринку через держбюджетне фінансування інвестиційних проектів;

- виступає стороною угод державно-приватного партнерства з інвестиційною складовою в своєму змісті;

- встановлює спеціальні режими інвестиційної діяльності для визначеного кола суб'єктів та учасників;

- забезпечує стан інвестиційної безпеки національної економіки;

- здійснює системні антикризові заходи на національному інвестиційному ринку у разі потреби.

Кулікова В. В.¹

Інноваційна безпека держави - необхідна умова розвитку національної економіки

Ні для кого не секрет, що соціально-економічний стан нашої держави на протязі всього її існування залишається досить складним. В останні роки суттєвими недоліками можна вважати: невміння у багатьох випадках використати вигідну для себе ринкову кон'юнктуру, нездатність стимулювати інвестиційну та інноваційну активність суб'єктів господарювання, невдале застосування механізму ВЕЗ та конструкцій території пріоритетного розвитку, яке так і не досягло своєї безпосередньої мети і не дозволило позбавити Україну від так званих «депресивних» територій та регіонів. Існують суттєві проблеми щодо забезпечення технологічної та продовольчої безпеки, протидії тінізації економіки і криміналізації суспільства. Держава виявилася нездатною вигідно використати своє географічне розташування, та наявними у зв'язку з цим значними перевагами, зокрема статусом транзитної держави(незважаючи на що вона все одно не в змозі забезпечити стабільну енергетичну ситуацію, стає функціонування і розвиток ПЕК, активне проведення політики енергозбереження та диверсифікації джерел енергозабезпечення).

Ураховуючи вищесказане доречним було б ще раз звернутися до питання посилення економічної безпеки держави і становлення інноваційної безпеки, вивчення та аналізу системних перетворень і відповідно до цього внесення певних коректив для поліпшення системи національної безпеки в цілому.

Стан економічної безпеки України вивчають і аналізують досить значна кількість вчених; у сучасних умовах формується новий погляд на поняття « економічної безпеки». Так, до її складу можна включити визначення якісного стану економіки країни; можливість і готовність економіки забезпечити гідні умови життя і розвитку особистості, соціально-економічну і військово-політичну стабільність суспільства і держави; можливість протистояти впливу внутрішніх і зовнішніх загроз; найважливіша якісна характеристика економічної системи, що визначає її здатність підтримувати нормальні умови

¹ Здобувач кафедри господарського права, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

життєдіяльності населення, стійке забезпечення ресурсами розвитку народного господарства, а також послідовну реалізацію національних інтересів держави; рівень розвитку економіки, який забезпечує економічну, соціально-політичну і військову стабільність в умовах взаємодії несприятливих факторів; сукупність умов, які забезпечують незалежність національної економіки, її стабільність і стійкість, здатність до постійного оновлення і самовдосконалення.

На відміну від економічної безпеки держави на інноваційну безпеку звертають недостатньо уваги, а інколи і зовсім її ігнорують, незважаючи на те, що таке ігнорування може привести до непередбачуваних для держави наслідків. Щоб довести тісну взаємопов'язаність і взаємообумовленість цих складових системи національної безпеки наведемо наступний приклад. За твердженням академіка Абалкіна одними з найважливіших елементів економічної безпеки є економічна незалежність держави та її здатність до саморозвитку і самовдосконалення. Якщо взяти перший елемент, то безсумнівно те, що економічна незалежність держави можлива лише за умови досягнення такого рівня виробництва, ефективності і якості продукції, який зможе забезпечити її конкурентоздатність і дозволити на рівних брати участь у процесі світової торгівлі та в обміні науково-технічними досягненнями. Якщо ж говорити про другу складову економічної безпеки, то обов'язково потрібно відзначити, що здатність держави до саморозвитку та прогресу є особливо важливою у сучасному динамічному світі; і для забезпечення цього важливим фактором є створення сприятливого клімату для інновацій, постійна модернізація виробництва та підвищення рівня професійної підготовки працівників.

Тож як бачимо, необхідною умовою для розвитку національної економіки в цілому та підвищення її конкурентоспроможності на глобальному світовому ринку є забезпечення інноваційної безпеки держави. До складу поняття «інноваційної безпеки» обов'язково слід включити - посилення державної підтримки розвитку пріоритетних напрямів науки і техніки з метою створення бази для впровадження високих технологій та забезпечення ефективного переходу економіки на інноваційну модель розвитку; створення умов для залучення в науково-технічну сферу приватного капіталу; забезпечення необхідних умов для дієвої реалізації механізму захисту прав інтелектуальної власності; забезпечення безпеки функціонування внутрішнього ринку високих технологій від зовнішнього втручання; створення інноваційних структур (інкубаторів, центрів), інформаційних та інфраструктурних підприємств, які сприятимуть впровадженню нових технологій у виробництво; удосконалення організаційно-економічного механізму міжнародного трансферу технологій; сприяння розвитку винахідництва та забезпеченню надійного патентного захисту результатів прикладних науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт.

Тож інноваційна безпека - це захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, пов'язаних з формуванням і здійсненням ефективної державної інноваційної політики; забезпеченням конкурентоспроможності продукції завдяки впровадженню новітніх технологій у виробничий процес і діяльність суб'єктів господарювання; формуванням

інноваційного ринку і його ефективним захистом від іноземної технічної і технологічної експансії. Виокремлення інноваційної безпеки є нагальною потребою часу, яка вимагає однозначної та чіткої реалізації у найбільш стислі строки.

*Зима О. Т.*¹

Щодо питань правового регулювання політичної реклами

Усвідомлюючи вагомість та значущість виборчого процесу для забезпечення нормального функціонування держави та формування громадянського суспільства, законодавець чимало уваги приділив правовому регулюванню організації та проведення виборів Президента України та депутатів до рад всіх рівнів. Детально врегульовано не лише порядок висування кандидатів, формування виборчих комісій, контролю за їх діяльністю, підрахунку голосів, а й, що надзвичайно важливо, порядок захисту громадянами своїх порушених виборчих прав. Для останнього чимале значення має запровадження адміністративного судочинства в Україні.

Однак, поза межами правового регулювання залишився, на наш погляд, один з самих важливих елементів виборчої кампанії - передвиборча агітація. У виборчих законах встановлено лише термін її здійснення. Це видається абсолютно неправильним, адже за часом передвиборча агітація є самим тривалим етапом виборчої кампанії, а від того як вона проведена, значною мірою залежать результати виборів.

Нині передвиборча агітація складається з двох основних елементів — надання конструктивної інформації та політичної реклами. До надання конструктивної інформації перш за все слід віднести публікацію політичних програм та списків кандидатів, що висуваються на вибори. Крім того, конструктивною можна визнати й інформацію, яка надається самими кандидатами чи їх представниками під час зустрічей з виборцями та через засоби масової інформації. Щодо політичної реклами - то вона здійснюється шляхом розповсюдження рекламних плакатів та листівок, трансляцію рекламних роликів, проведення різноманітних турів та культурно-масових заходів, поширення інформації про своїх опонентів тощо. В будь-якому разі, рекламні матеріали не містять повної та об'єктивної інформації про кандидатів та їх політичну програму, а застосовуються з метою вплинути на емоційну сферу людини, іноді - на її підсвідомість.

Важливість реклами в підприємстві відома давно. Її навіть називають мотором торгівлі. Відома важливість реклами і в політичній діяльності, однак, з незрозумілих причин, український законодавець не звертає на неї своєї уваги. В чинному законодавстві відсутній не те що спеціальний закон чи розділ в іншому законі, а навіть сам термін «політична реклама».

Однак, рекламна діяльність, що застосовується в межах виборчого процесу, безперечно потребує правового регулювання. За таких обставин постає

¹ Кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

питання: чи можна розцінювати політичну рекламу як самостійний вид реклами. В разі позитивної відповіді до політичної реклами слід застосовувати не лише загальні норми, що містяться в Законі України «Про рекламу», а й приписи інших законодавчих актів.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про рекламу», реклама - інформація про особу чи товар, розповсюджена в будь-якій формі та в будь-який спосіб і призначена сформувати або підтримати обізнаність споживачів реклами та їх інтерес щодо таких особи чи товару.

Політична реклама відповідає усім наведеним ознакам. Вона розповсюджується у самих різних формах і мета її розповсюдження - сформувати та підтримати інтерес виборців до конкретної особи чи групи осіб (політичної партії).

Переважна більшість норм згаданого закону орієнтовані на рекламу комерційну, однак, в ньому немає жодного припису, який би вказував, що цей закон діє лише у сфері підприємництва. Більше того, окрема стаття присвячена рекламі соціальній, застосування якої не пов'язано з підприємництвом (основна її ознака - розповсюдження цієї реклами не має на меті отримання прибутку). Правда, політична реклама не є соціальною, оскільки остання не може містити посилення на рекламодавця (за винятком реклами громадських організацій), політична ж реклама містить виключно інформацію про рекламодавця.

Таким чином, під час проведення передвиборної агітації всі її учасники зобов'язані дотримуватись загальних норм, щодо здійснення реклами, а в разі їх порушення мають підлягати відповідальності, встановленій ст. 27 Закону України «Про рекламу». Цікаво зазначити, що штрафи за правопорушення у цій сфері стягаються у розмірі п'ятикратної вартості розповсюдженої або виготовленої реклами. За умови притягнення хоча б частини порушників до відповідальності, питань з виконанням державного бюджету в рік виборів не існувало б.

На заваді притягнення порушників до відповідальності стоїть відсутність органу, який би міг її застосовувати. Нині такі повноваження надано Антимонопольному комітету України, Національній раді України з питань телебачення і радіомовлення, Міністерству фінансів України, Державній комісії з цінних паперів та фондового ринку і Державному комітету технічного регулювання та споживчої політики. Всі вони здійснюють управління у сфері економіки і забезпечення законності у виборчому процесі виходить за межі їх відання. Однак, проблему легко вирішити, надавши повноваження накладати стягнення за порушення у сфері застосування політичної реклами Центральній виборчій комісії України.

Ситуацію, коли закон, що регулює політичну рекламу існує, але не застосовується, можна охарактеризувати як проведення виборів вищих державців України в режимі систематичного порушення принципу законності. Результат легко передбачити.

**Процесуальне оформлення фактів вчинення
посадовими особами органів місцевого самоврядування
корупційних правопорушень**

За даними ДСА України у I півріччі 2008 року на розгляд до судів надійшло 4,6 тис. справ про корупційні правопорушення. З винесенням постанов суди розглянули 3,9 тис. справ про корупційні правопорушення та за наслідками розгляду справ накладено штраф на 3,1 тис. осіб, або 78 % від тих, стосовно яких винесено постанови. Серед осіб, стосовно яких винесено постанови про накладення штрафу, посадові особи органів місцевого самоврядування становили 42,6 %, в той час, як наприклад, кількість державних службовців, відносно яких було винесено постанови про накладення штрафу за вчинення корупційних діянь становила 38,7 %, військових посадових осіб Збройних Сил України - 8,4 %, працівників системи МВС України - 7,2 %.

Наведені статистичні дані свідчать про необхідність розроблення дієвих заходів протидії корупції, посилення відповідальності за вчинення корупційних правопорушень. З цією метою Верховною Радою України був прийнятий Закон «Про засади запобігання та протидії корупції». Вказаний закон набрав чинності з 18 липня 2009 року та вводиться в дію з 1 січня 2010 року. У порівнянні з Законом України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 року, який діє на даний час, Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» містить чимало позитивних положень, які дозволяють запобігати вчиненню корупційних правопорушень та сприяти протидії корупції в умовах сьогодення. Так, він значно розширив коло суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення та суб'єктів, які здійснюють заходи запобігання та протидії корупції; передбачив обмеження щодо одержання подарунків та детально висвітлив обмеження щодо роботи близьких осіб; закріпив на законодавчому рівні проведення спеціальної перевірки щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування; передбачив розроблення Кодексів поведінки осіб, які можуть бути суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення; закріпив положення щодо внесення відомостей про осіб, які притягувалися до відповідальності за вчинення корупційного проступку до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення.

Відповідно до під. г) п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» посадові особи місцевого самоврядування є суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення. Проте, вказаний закон не містить переліку таких осіб, що викликає певні труднощі у практичній діяльності при визначенні статусу особи як посадової особи органів місцевого самоврядування. З метою уникнення таких помилок, слід керуватися Законом України від 7 червня 2001 року «Про службу в органах місцевого самоврядування».

¹ Здобувач, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

Постановою Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією» від 25.05.98 № 13 передбачено, що недодержання вимог щодо змісту протоколу про корупційні правопорушення зобов'язує суддю своєю постановою повернути протокол для належного оформлення (п. 2). За статистичними даними ДСА України у I півріччі 2008 року судами з різних підстав повернуто 363 справи про корупційні правопорушення, в тому числі 261 справу - для належного оформлення. Аналіз судової практики засвідчив, що у більшості випадків підставою повернення було неналежне оформлення протоколів про корупційні правопорушення: складені протоколи у багатьох випадках оформлені у довільній формі, безсистемно та без зазначення необхідних даних; з них важко встановити не тільки дані про особу, але й суть правопорушення, його кваліфікацію, а деякі протоколи взагалі мають форму доповідної записки про те, що службовець вчинив протиправні дії, але в чому полягає їх протиправність у протоколі взагалі не зазначено. Деякі протоколи, навпаки, перевантажені переліком посадових та службових обов'язків, виписками з Конституції України та інших законів і правових актів та лише однією фразою констатується, що посадова особа вчинила протиправні дії, але в чому саме полягає їх протиправність не вказано. Недодержання вимог щодо змісту протоколу про корупційні правопорушення в подальшому дає підстави для закриття справи і для висновків про необґрунтованість відкриття провадження у справі. Зазначене свідчить про необхідність акцентування уваги на вірному процесуальному оформленні фактів вчинення корупційних правопорушень посадовими особами органів місцевого самоврядування, оскільки недотримання вказаних вимог може привести до уникнення відповідальності винними особами.

У зв'язку із прийняттям Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» з 1 січня 2010 року вводяться в дію зміни до КУпАП, зокрема, доповнений главою 15-Б «Корупційні адміністративні правопорушення». Однак, вказані зміни не торкнулися вимог, які мають пред'являтися до протоколу про адміністративне правопорушення. На нашу думку, це є суттєвою прогалиною, оскільки початком провадження у справі про корупційне правопорушення є складання протоколу.

Стаття 256 КУпАП не встановлює особливих вимог щодо змісту протоколу про корупційне правопорушення. Однак, з урахуванням специфіки корупційного правопорушення, на нашу думку у вступній частині протоколу необхідно зазначати дату і місце його складання, повну назву посади особи, яка склала протокол та повну назву державного органу, в якому вона працює; відомості про особу порушника із зазначенням дати народження, місця проживання, освіти, сімейного стану, місця роботи, займаної посади, рангу, категорії державного службовця та інші відомості, які впливають на розмір стягнення.

У мотивувальній частині протоколу необхідно викласти місце і час вчинення правопорушення та викласти суть корупційного правопорушення. На нашу думку, вказана частина протоколу про корупційні правопорушення є особливо важливою, оскільки у разі не викладення суті правопорушення

вказаний недолік не може бути усунутий судом під час розгляду справи. Суть правопорушення має відповідати диспозиції відповідної статті, яка передбачає адміністративну відповідальність за корупційне правопорушення. Необхідно також вірно кваліфікувати дії порушника. У разі недотримання вказаних вимог, за судовою практикою, протокол про корупційні правопорушення також має бути повернутий для належного оформлення. Однак, на нашу думку, вказана позиція Пленуму Верховного Суду України призводить до затягування розгляду справ про корупційні правопорушення, уникнення відповідальності винних осіб та на практиці може бути усунута судом без повернення матеріалів для належного до оформлення. Позитивним є вирішення вказаного питання Пленумом Верховного Суду Російської Федерації, який своєю постановою від 24 березня 2005 року № 5 «Про деякі питання, що виникають в судах при застосуванні Кодексу Російської Федерації про адміністративні правопорушення» роз'яснив, що незважаючи на обов'язкове зазначення у протоколі про адміністративне правопорушення, поряд з іншими відомостями, конкретної статті Кодексу про адміністративні правопорушення або Закону суб'єкту РФ, які передбачають відповідальність за вчинене особою правопорушення, право остаточної юридичної кваліфікації відноситься до компетенції судді.

У протоколі необхідно також відобразити пояснення особи, стосовно якої складено протокол, таким чином, щоб було зрозуміло чи визнає вона свою вину, чи заперечує її. Слід зазначити дані про осіб, які виступають як свідки, обов'язково роз'яснити особі, яка притягається до відповідальності її права та долучити матеріали, необхідні для об'єктивного розгляду справи.

Виходячи з того, що питання відповідальності за корупційні діяння є актуальним для України, з метою забезпечення у практичній діяльності невідворотності відповідальності за корупційне правопорушення, до КУпАП слід внести відповідні статі, які б передбачали особливості щодо змісту протоколу про корупційні правопорушення та вирішували б питання можливого усунення недоліків протоколу судом під час розгляду справ про корупційні правопорушення.

Семенченко С. А.¹

Виконання бюджетів місцевого самоврядування за доходами: європейський досвід та проблеми правового регулювання в Україні

Проблема виконання бюджетів місцевого самоврядування за доходами виходить за межі суто фінансово-правового регулювання. Від доходів бюджетів територіальних громад певною мірою залежать особливості фінансово-економічного стану відповідної території, соціально-політична, демографічна ситуація. Зазначена проблема має комплексний характер, а тому потребує системного підходу. Особливого значення питання фінансового забезпечення

¹ Здобувач, кафедра фінансового права, Національний університет державної податкової служби України.

місцевого самоврядування набуває в контексті євро інтеграційного курсу України.

Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., ратифіковано Законом України від 15.07.1997 № 452/97-ВР, визначає, що органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає функціям, передбаченим конституцією або законом. Актуальним для України є положення, закріплене у ч. 3 ст. 9 Європейської хартії, яким передбачено, що принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону. Місцеві податки і збори мають поступово перетворитися з атрибуту місцевого самоврядування на потужний фіскальний важіль, основний чинник формування доходних частин місцевих бюджетів.

Відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу України від 21.06.2001 № 2542-111 бюджетна система України є сукупністю державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіального устроїв і врегульована нормами права. Структура бюджетної системи України включає державний та місцеві бюджети. Місцевими бюджетами визнаються бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування. Бюджетами місцевого самоврядування є бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань.

Згідно зі ст. 63 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом, джерел та закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, заборів та інших обов'язкових платежів. Доходи зараховуються до місцевих бюджетів, відповідно до порядку, визначеному законами. У доходній частині місцевого бюджету окремо виділяються доходи, необхідні для виконання власних повноважень, і доходи, необхідні для забезпечення виконання делегованих законом повноважень органів виконавчої влади.

У проєкті Податкового кодексу України, підготовленому Кабінетом Міністрів України, запроваджено принципово нові підходи до формування системи місцевих податків і зборів, які було закладено в Концепції реформування податкової системи України, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19.02.2007 р. № 56-р. Будь-які зміни нормативно-правового регулювання доходів місцевого самоврядування повинні відповідати конституційним засадам фінансової діяльності, закріпленим в ст. 143 Основного Закону України: територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно

до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Концепцією державної регіональної політики, затвердженою Указом Президента України від 25 травня 2001 року № 341/2001 визначено, що державна регіональна політика спрямовується також на забезпечення формування такої фінансової спроможності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, яка б створювала можливості для ефективного розвитку, подолання диспропорцій з урахуванням особливостей регіонів, їх потенціалу щодо адаптації до ринкових умов господарювання.

Поетапне реформування бюджетної системи та міжбюджетних відносин є органічною складовою ринкових трансформаційних процесів і здійснюється на основі бюджетного унітаризму в поєднанні з елементами бюджетної децентралізації, що, зокрема, передбачає:

1) удосконалення системи стратегічного бюджетного планування та фінансового вирівнювання, з тим щоб вони ґрунтувалися на об'єктивних критеріях, гарантованих державою соціальних стандартах, нормативах мінімальної бюджетної забезпеченості, законодавчо визначеному переліку завдань місцевого значення, виконання яких є обов'язковим для органів місцевого самоврядування на всій території України;

2) розроблення та впровадження бюджетних трансфертів, включаючи дотації, субвенції, субсидії, та механізму їх надання для забезпечення виконання функцій, які зараз виконуються центральними та місцевими органами виконавчої влади і можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування;

3) посилення заінтересованості місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у розширенні та виконанні доходної частини місцевих бюджетів шляхом закріплення за ними на довгостроковій основі часток загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів) та трансфертів;

4) подальше вдосконалення системи місцевих податків і зборів, підвищення їх ролі у формуванні місцевих бюджетів;

5) Проблема виконання місцевих бюджетів в Україні за доходами є вельми актуальною, адже за рахунок доходів цих бюджетів здійснюється фінансове забезпечення виконання функцій місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування. Вирішення поставленої проблеми актуалізує вивчення позитивного європейського досвіду з метою його подальшого впровадження в Україні.

Принципи оптимальної моделі системи місцевого самоврядування в Україні в контексті європейської інтеграції

В пропозиціях Європейських Угод про партнерство і співробітництво та Європейського фонду розвитку, ефективна система самоврядування - разом з правами людини, демократією та верховенством права - розглядається як суттєва складова. Систему місцевого самоврядування в Україні, як і будь-яку систему, можна розглядати як цілісну і взаємопов'язану сукупність елементів, що має мету свого функціонування і будується за певними принципами. Метою системи місцевого самоврядування в Україні є, насамперед, спроможність вирішувати проблеми та забезпечувати існування територіальних громад.

Щодо принципів місцевого самоврядування, вони залежать від конкретної його моделі, що діє в державі. Важливим чинником їх визначення є ратифікація державою відповідних міжнародних угод в цій сфері. На забезпечення цього Україною активно використовується Європейська хартія місцевого самоврядування, основоположне значення в якій має ст. 2, яка закріплює, що принцип місцевого самоврядування має бути визнаний у законодавстві або в конституції країни, Європейська типова конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади, Всесвітня декларація місцевого самоврядування. Незважаючи на рекомендаційний характер останньої, її норми справили значний вплив на процес становлення місцевого самоврядування в Україні, прикладом чого є прийняття Асоціацією міст України в 1997 р. Хартії українських міст, що містить багато положень декларації.

Усі ці міжнародно-правові процеси неодмінно справили вплив на формування принципів місцевого самоврядування України, якими, згідно ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування» є народовладдя, законність, гласність, колегіальність, поєднання місцевих і державних інтересів, виборність та ін. Дані принципи покликані забезпечувати функціонування системи місцевого самоврядування, що будується з врахуванням сучасного адміністративно-територіального поділу України. Проте, слід зазначити, що поділ місцевих адміністративно-територіальних одиниць в Україні проводився в той час, коли суспільні служби внаслідок недорозвинутої економіки, а також вкрай примітивних транспортних сполучень могли підтримуватись лише малими громадами.

Досвід багатьох європейських країн свідчить, що шлях занадто роздрібненого поділу є деструктивним для системи місцевого самоврядування. Тому, на нашу думку, Україні слід дотримуватися позиції більшості країн Європейського Союзу, які в останні десятиріччя здійснюють укрупнення місцевих територіальних одиниць, що дозволяє збільшити фінансовий потенціал виконавчих органів місцевого самоврядування.

Тим паче, даний підхід відповідає тенденціям розвитку Європейського Союзу, за якими пріоритетну роль останнім часом відіграють не державні

¹ Студент, 2 курс, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

утворення взагалі, а регіони держав. Поступове розширення Європейського Союзу на основі принципів глобалізації та інтеграції має наслідком висунення ідеї «Європи регіонів», а не держав. Регіон можна визначити як територію в межах країни, що вирізняється специфічними природними або історично усталеними економіко — географічними умовами та національним складом населення.

Процеси глобалізації мають відбуватися на основі двох нерозривно пов'язаних процесів - інтеграції та диференціації. Так, з одного боку співпраця регіонів має відбуватися на основі економічної інтеграції, активної співпраці в промисловому та агропромисловому секторах, взаємодопомоги більш розвинутих регіонів менш розвинутих, з іншого - регіони мають бути відносно автономними. При цьому слід відштовхуватися виключно з позицій економічних інтересів. Неприпустимим є створення регіонів за юридичним критерієм, що неодмінно матиме наслідком «розмивання» суверенітетів держав, об'єднання їх в аморфні утворення.

Європейська комісія, розглядаючи процеси самоврядування в межах всього союзу визначає такі глобальні принципи самоврядування як відкритість, активна участь народу у формуванні органів влади, що в кінцевому результаті підвищує рівень довіри до них, конкретизація відповідальності кожної інституції влади, узгодженість та зрозумілість напрямів політики. Дані принципи носять найзагальніший характер і стосуються як процесів самоврядування в межах Союзу, так і в окремих його державах — члених.

В контексті пошуку оптимальної моделі місцевого самоврядування в Україні важливо враховувати не тільки загальноєвропейські принципи, а і досвід іноземних держав. Так, наприклад, при вирішенні питання укрупнення адміністративно-територіальних одиниць в Данії в 1970 р. керувалися наступними принципами: чітке розмежування компетенції між органами державної влади та муніципалітетами (укрупненими органами місцевого самоврядування), де останні мають відповідати за ті служби, у яких люди мають потребу у своєму повсякденному житті (охорона здоров'я, низка соціальних послуг тощо); індивідуальний підхід, що виражався у розподілі завдань з урахуванням територіальних розмірів і фінансових можливостей муніципалітетів; життєздатність муніципалітетів з фінансової точки зору; збалансованість завдань суспільства, органів державної влади та муніципалітетів.

Таким чином, в умовах європейської інтеграції при побудові оптимальної системи місцевого самоврядування в Україні неодмінно слід враховувати як загальноєвропейські принципи, так і досвід окремих держав. При цьому, реформування місцевого самоврядування в Україні має здійснюватися на принципах укрупнення органів місцевого самоврядування - як результат розвитку регіонів; диференціації і автономії регіонів; інтеграції, насамперед, економічної; індивідуального підходу при визначенні компетенції кожного регіону, збалансованості завдань суспільства, органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Договірні відносини при виконанні місцевих бюджетів

В умовах постійного декларування політиками позиції щодо необхідності реформування адміністративно територіального устрою, переорієнтації бюджетної сфери в бік її децентралізації та надання широких бюджетних повноважень муніципальним органам, нажаль, не робиться нічого, що прямо або опосередковано могло сприяти розширенню ролі органів місцевого самоврядування у бюджетному процесі на всіх його стадіях. Разом з тим, наявність у бюджетному законодавстві України договірних конструкцій, на нашу думку, вже є проявом такої децентралізації. Однак, залишається питання щодо реальності розширення бюджетних прав органів, що відповідають за виконання місцевих бюджетів.

Так, Главою 3 Бюджетного кодексу України² окреслені бюджетні повноваження як то державних, так і муніципальних органів у сфері здійснення запозичень. Однак, в контексті цієї статті, нас більш цікавлять запозичення до місцевих бюджетів, що здійснюються у формі позик, позичок, кредитів та кредитних ліній. Як впливає зі ст. 15 Бюджетного кодексу України³ муніципальні органи мають право на здійснення внутрішніх та зовнішніх запозичень. При цьому, запозичення у формі короткотермінової позички може бути направлено тільки на покриття тимчасових касових розривів, що виникають під час виконання загального фонду місцевого бюджету. Така позичка має короткостроковий характер - до трьох місяців - та отримується відповідним органом на підставі договору з фінансово-кредитною установою. Порядком отримання короткотермінових позичок на покриття тимчасових касових розривів⁴ передбачений цілий ряд умов, при яких може здійснюватися отримання позички, а саме: наявність рішення відповідної ради; величина основної суми боргу місцевого бюджету не може перевищувати 15 % дохідної частини загального фонду місцевого бюджету у плановому бюджетному періоді за вирахуванням міжбюджетних трансфертів; обсяг короткотермінових позичок не повинен перевищувати розміру касового розриву за вирахуванням наявного залишку готівкових коштів бюджету; відсоткова ставка за короткотерміновими позичками не може перевищувати облікової ставки НБУ більш ніж у 2,5 рази; позичка залучається у національній грошовій одиниці; обсяг витрат на обслуговування боргу місцевого бюджету не може щорічно перевищувати 10 % видатків загального фонду місцевого бюджету, наявність відповідного погодження розміру короткотермінових позичок на покриття тимчасових касових розривів. Цей перелік є вичерпним та обов'язковим до виконання по всім його пунктам. Що ж стосується конкретного розміру таких

¹ Аспірант кафедри фінансового права, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

² Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. №2542-III // Відомості Верховної Ради України. - 2001. - №37-38.-Ст.189.

³ Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. №2542-III // Відомості Верховної Ради України. - 2001. - №37-38.-Ст.189.

⁴ Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку отримання короткотермінових позичок на покриття тимчасових касових розривів, що виникають під час виконання загального фонду місцевого бюджету» від 09.08.2002 р. № 627 // Офіційний вісник України - 2002. - №35. - Ст. 1673.

позичок, то він підлягає узгодженню, в залежності від отримувача позички, або з Міністерством фінансів України, або Міністерством фінансів Автономної Республіки Крим, головними фінансовими управліннями обласних, Київської міської державних адміністрацій, фінансовим управлінням Севастопольської міської державної адміністрації.

Статтею 74 Бюджетного кодексу України¹ передбачений інший вид запозичень, який здійснюється у формі випуску облігацій місцевих позик (ми не будемо торкатися цієї форми запозичення) та укладення угод про отримання позик, кредитів, кредитних ліній у фінансових установах. Такі запозичення можуть бути здійснені лише до бюджету розвитку. Видатки на обслуговування боргу здійснюються за рахунок коштів загального фонду бюджету та не можуть щорічно перевищувати 10 % видатків від загального фонду відповідного місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування боргу. Рішення відповідної ради про здійснення запозичення повинно містити відомості про: істотні умови запозичення, форму здійснення запозичення та мету запозичення. Порядок здійснення запозичень до місцевих бюджетів деталізовано Кабінетом Міністрів України у Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів². Як і у випадку з короткотерміновими позичками на покриття тимчасових касових розривів, запозичення у формі позик, кредитів, кредитних ліній теж підлягають узгодженню, що, в свою чергу, не є гарантією держави або Мінфіну виконання зобов'язань чи підтвердженням платоспроможності позичальника.

З огляду на наведені приклади, можна дійти висновку, що договірна конструкція, яка характерна для приватної сфери, широко використовується у публічних відносинах, зокрема бюджетному праві. Однак, крім цивільно-правових ознак (диспозитивні ознаки), таких як: зворотність, добровільність, відплатність, строковість - існують фінансово-правові (імперативні ознаки), зокрема, чітка регламентацій, стадійність, гарантованість, забезпеченість майном, встановлення граничного обсягу боргу та інші. Саме ця «фінансова складова» якісно відрізняє договір у фінансовому праві і договір у цивільному або господарському праві. У будь-якому випадку, рішення про здійснення запозичення, його форма, розмір (у межах граничних обсягів), вибір контрагента здійснює відповідний орган. Він же і несе витрати з обслуговування боргу, що виникає у зв'язку із запозиченням, та відповідає за невиконання або неналежне виконання своїх зобов'язань.

¹ Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. № 2542-III // Відомості Верховної Ради України. - 2001. - № 37-38.-Ст.189.

² Постанова Кабінета Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів» від 24.02.2003 р. № 207 // Офіційний вісник України - 2003. - № 9. - Ст. 377.

Сучасний стан розвитку інноваційного законодавства України та напрями його вдосконалення

Після здобуття незалежності, Україна почала поступово переходити до ринкового типу регулювання суспільних відносин. Характерними рисами так званої ринкової економіки є динамічність економічного середовища, постійна зміна зовнішніх факторів, які визначають політику держави та підприємства, поява конкурентів, що пропонують продукцію, яка є ідентичною тій, яка випускається, або вищої якості. Для підтримки конкурентоздатності підприємства і його долі ринка збуту, підприємству постійно необхідно проводити реконструкцію виробничих потужностей, оновлення матеріально-технічної бази, освоєння нових видів діяльності.

В сучасних умовах, розвинуті країни світу «взяли курс» на трансформацію економіки в економіку нового типу - постіндустріальну, основним засобом виробництва якої є знання. Цей тип економіки передбачає спрямування зусиль на розробку та введення нових технологій, проведення наукових розробок, випуску нової конкурентоздатної продукції, вдосконалення технічних засобів виробництва, вдосконалення виробничих процесів тощо.

Процес активізації процесів трансформації в цих країнах активізував і Україну до швидкого переведення національної економіки на засади постіндустріальної, що спричинив розвиток інноваційної політики держави. На жаль, цей процес в Україні просувається не запланованими темпами, і з нижчою результативністю, ніж передбачалось. Теперішню ситуацію, що склалася у вітчизняній економіці, відрізняє той факт, що за наявності значної кількості фундаментальних та технологічних розробок, відбувається процес зниження активності інноваційної діяльності. Це спричинено тим, що нестача власних матеріальних ресурсів у підприємств та обмеженість бюджетного фінансування роблять неможливим вироблення та впровадження існуючих розробок у виробництво. Це призводить до того, що підприємства повинні шукати підтримки у інвесторів, як національних так і іноземних. Але, більшість інноваційних проектів є «темними конячками», для фінансування розвитку яких важко знайти інвесторів. Це спричинено тим, що держава ще не створила ефективної інноваційної політики, і відповідно належного законодавчого регулювання цього процесу. Відповідно, це є непривабливим для інвесторів, оскільки нечітке регулювання, нестабільність, незабезпеченість необхідними ресурсами відлякують інвесторів від фінансування будь-яких проектів. Таким чином, держава, як незалежна структура організації соціуму повинна створювати умови для ефективного впровадження і виробництва конкурентоздатної ринкової продукції. Саме тому, для держави, стає необхідним забезпечити умови для активного розроблення, створення та введення до господарського обігу, використання об'єктів інтелектуальної власності у вигляді інновацій.

¹ Студент, 5 курс, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

Дане завдання має вирішуватись через здійснення державної інноваційної політики, першим кроком до впровадження якої повинно стати визначення мети та завдання її впровадження. На жаль чинне вітчизняне інноваційне законодавство не містить визначення державної інноваційної політики. Як зауважив Задихайло Д.В., поняття «інноваційна політика» досі не увійшло до апарату конституційно-правового регулювання. Тобто, незважаючи на проголошення необхідності здійснення інноваційної політики держави, глибокої аналітичної роботи щодо її змісту, форм та методів здійснення не проводилось. З цього випливає необхідність удосконалення інноваційного законодавства, як першого кроку на шляху до розвитку нещодавно сформованої інноваційної політики.

Слід сказати, що протягом років незалежності України відбувалось проведення інноваційної політики в сенсі здійснення певного державного управління інноваційними процесами в країні. Зокрема, прийнято низку законів, що визначають основи здійснення інноваційної діяльності, її пріоритети, Концепцію науково-технічного та інноваційного розвитку України, створено спеціальний орган управління у сфері інноваційної діяльності - Державне агентство з інвестицій та інновацій, запроваджено механізми державної підтримки суб'єктів інноваційної діяльності. На жаль, державне управління інноваційною сферою найчастіше відбувалось стихійно, без глибокого попереднього аналізу результатів відповідних заходів, без системного узгодження з нормами чинного законодавства. Нерідко рішення з цих питань приймалися під впливом конкретної політичної ситуації і лише згодом отримували правове обґрунтування та законодавче оформлення.

Першою спробою системного формування інноваційного законодавства як такого слід вважати прийняття у 1999 році Постанови Верховної Ради України «Про концепцію науково-технологічного та інноваційного розвитку України». Тільки у 2002 році законодавець прийняв Закон України «Про інноваційну діяльність», що перебуває у стані конкуренції із главою 34 Господарського кодексу за місце в ієрархії інноваційного законодавства. У 2003 році було прийнято Закон України «Про пріоритетні напрямки інноваційної діяльності в Україні», на виконання положень якого у 2004 році прийнято Закон України «Про загальнодержавну комплексну програму розвитку високих наукоємних технологій».

Таким чином, особливістю здійснення державної інноваційної політики в Україні є те, що діяльність органів державної влади в цій сфері не має системного, поступового та передбачуваного характеру. Крім того, вона отримала лише часткове закріплення на законодавчому рівні та досі не набула в цілому правової форми. Також, слід наголосити на тому, що у таких конкуруючих нормативно-правових актах, як Закон України «Про інноваційну діяльність» та Господарському кодексі існують неузгодженості навіть термінологічної бази. Тому, на даний момент перед державою одним із актуальних завдань постає здійснення науково обґрунтованої правової інноваційної політики, для реалізації якої необхідно створення адекватної новим умовам та суспільним потребам законодавчої бази та розроблення ефективної правової форми.

Слушною є думка Атаманової Ю. Є., щодо необхідності розроблення Інноваційного кодексу, який повинен стати комплексним нормативно-правовим актом, який має визначати загальні умови та засади правового регулювання відносин, що складаються у зв'язку з формуванням та функціонуванням національної інноваційної системи, яка перебуває на стадії становлення як підгалузі господарського права. Цей акт повинен стати результатом глибокої аналітичної роботи щодо визначення форми, змісту та методів здійснення інноваційної політики. Це буде першим кроком держави у сприянні виконання регулятивно-динамічної функції, що повинна стати ефективним забезпеченням стрімкого економічного розвитку.

Зміст

| | |
|--|----|
| <i>Битяк Ю. П.</i> Регіональна політика країн Центральної і Східної Європи: аналіз досвіду проведення..... | 3 |
| <i>Серьогіна С. Г.</i> Муніципальна реформа в Україні та країнах ЄС: основні напрямки та проблеми здійснення | 7 |
| <i>Любченко П. М.</i> Проблеми регулювання правової форми роботи органів і посадових осіб місцевого самоврядування | 11 |
| <i>Петришин О. В., Сало В. І.</i> Субсидіарність як принцип взаємовідносин ЄС, національних і регіональних урядів..... | 14 |
| <i>Тітов М. І.</i> Європейський вектор розвитку місцевого самоврядування в Україні | 17 |
| <i>Колісник В. П.</i> Головні напрямки реформування місцевого самоврядування на сучасному етапі..... | 20 |
| <i>Данильєв О. Г.</i> Досвід удосконалення місцевого самоврядування у європейських країнах та можливості його застосування в Україні..... | 23 |
| <i>Яковлюк І. В.</i> Європейська регіоналізація: еволюція підходів | 25 |
| <i>Бодрова І. І.</i> Проблеми правового регулювання статусу асоціацій органів місцевого самоврядування | 30 |
| <i>Веніславський Ф. В.</i> Гарантування місцевого самоврядування - основоположний принцип конституційного ладу України..... | 32 |
| <i>Гаращук В. М.</i> Питання подолання проблем місцевого самоврядування в Україні | 35 |
| <i>Максимов С. І.</i> Субсидіарність як європейська ідея та її трансформація у принцип місцевого самоврядування України..... | 38 |
| <i>Сковиков А. К.</i> Взаємодія держави з органами місцевого самоуправління в європейських країнах | 40 |
| <i>Новак О. М.</i> Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування..... | 47 |
| <i>Задохайло Д. В.</i> Органи місцевого самоврядування в регіональній політиці держави (питання правової інституціоналізації) | 53 |
| <i>Соляник К. Є.</i> Вдосконалення адміністративної структури територіальної громади відповідно до європейських стандартів | 55 |
| <i>Бойко І. В.</i> Деякі аспекти забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про якість харчових продуктів | 58 |
| <i>Болдырев С. В.</i> Проблеми імплементації принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в Конституції та законах України | 60 |
| <i>Величко В. О.</i> Реформування органів виконавчої влади як умова євроінтеграції України | 62 |
| <i>Воднік В. Д.</i> Роль референдумів у місцевому самоврядуванні | 64 |
| <i>Воронов М. М.</i> Проблеми реформування адміністративно-територіального устрою України в аспекті сучасного європейського досвіду | 67 |
| <i>Третяк В. В.</i> Громадські слухання, як форма участі громадян у місцевому самоврядуванні..... | 69 |
| <i>Чернеженко О. М.</i> Поняття та система форм здійснення місцевого самоврядування в Швейцарії..... | 71 |

| | |
|---|-----|
| <i>Лялюк О. Ю.</i> Основні напрямки євроінтеграційної політики України у сфері місцевого самоврядування | 73 |
| <i>Богачова Л. Л.</i> Судовий контроль за законністю актів органів місцевого самоврядування | 75 |
| <i>Марченко О. О.</i> Повноваження судів при винесенні рішень щодо контролю за правомірністю актів органів держави та місцевого самоврядування | 77 |
| <i>Колісник О. В.</i> Проблеми судового захисту прав місцевого самоврядування | 80 |
| <i>Остапенко О. Г., Остапенко П. М.</i> Проблеми розмежування компетенції міських та районних в місті рад | 82 |
| <i>Клімова Г. П.</i> Проблеми реалізації повноважень місцевого самоврядування в Україні | 85 |
| <i>Гончаренко В. Д.</i> Історико-правові аспекти місцевого самоврядування в Україні | 88 |
| <i>Схакун О. Ф.</i> Історичні традиції місцевого самоврядування в Україні і вимоги часу | 90 |
| <i>Квян М. Ш., Окладна М. Г.</i> Вибори органів місцевого самоврядування в Україні (др.пол. XIX ст.): уроки і сучасність..... | 93 |
| <i>Смородинський В. С.</i> Особливості праворозуміння органів місцевого самоврядування | 96 |
| <i>Воронова І. В.</i> Законодавство про місцеве самоврядування в Україні: шляхи вдосконалення в контексті вимог європейської хартії місцевого самоврядування..... | 99 |
| <i>Тарасов О. В.</i> Специфіка міжнародної правосуб'єктності субнаціональних територіальних одиниць | 101 |
| <i>Закоморна К. О.</i> Конституційно-правовий розвиток муніципальної влади в країнах Східної Європи у світлі Європейської хартії місцевого самоврядування | 102 |
| <i>Зимогляд В. Я.</i> Місцеве самоврядування як форма децентралізації влади у контексті євро інтеграції..... | 105 |
| <i>Шеверева В. Є.</i> Формування представницьких органів місцевого самоврядування: український та зарубіжний досвід | 108 |
| <i>Васильєва І. Г. Васильєв Г. Ю.</i> Формування системи народного представництва органами місцевого самоврядування та їх вплив на центральну владу | 111 |
| <i>Шахматова Т. П.</i> Проблемні питання застосування європейських стандартів демократичної держави в процесі реформування місцевих органів влади в Україні | 113 |
| <i>Червякова О. Б.</i> Щодо стандартів прозорості (прозорості) діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування | 116 |
| <i>Челомбитько Л. В.</i> Гласність місцевого самоврядування: організаційні форми реалізації | 119 |
| <i>Ставицька О. В.</i> Неформальні засоби регулювання конфліктів місцевого самоврядування | 121 |

| | |
|---|-----|
| <i>Сергієнко О. В.</i> Правове регулювання статусу муніципальних службовців у європейських країнах | 123 |
| <i>Мішина Н. В.</i> Органи самоорганізації населення в Україні і європейські стандарти локальної демократії | 126 |
| <i>Гетьман І. В.</i> Державний суверенітет і особливості його реалізації в контексті євроінтеграції та глобалізації | 129 |
| <i>Сьоміна В. А.</i> Захист прав, свобод та інтересів осіб у публічно-правових відносинах за участю органів місцевого самоврядування..... | 131 |
| <i>Онупрієнко А. М.</i> Деякі аспекти реформування адміністративно-територіального устрою України..... | 134 |
| <i>Чорнобай О. В.</i> Організаційно правові засади діяльності сільської, селищної ради..... | 136 |
| <i>Настюк В. Я.</i> Муніципалізація влади - європейський шлях протидії корупції..... | 138 |
| <i>Матюхіна Н. П.</i> До дослідження проблеми муніципальної поліції..... | 140 |
| <i>Назаров І. В.</i> Інститут мирового судді та можливість участі органів місцевого самоврядування в його створенні | 142 |
| <i>Соловійова О. М.</i> Удосконалення якості адміністративних послуг органів місцевого самоврядування | 144 |
| <i>Стещенко Т. В.</i> Правове регулювання статусу офіційних спостерігачів від міжнародних організацій відповідно до європейських стандартів | 147 |
| <i>Сидоренко О. О.</i> Деякі питання формування вищих виборчих органів: український та зарубіжний досвід | 149 |
| <i>Головащенко О. С.</i> Розвиток соціальної держави в умовах європейської інтеграції та глобалізації | 150 |
| <i>Нестеренко О. В.</i> Принцип відкритості в управлінні майном територіальної громади..... | 152 |
| <i>Коваленко Л. П.</i> Особливості розгляду справ про адміністративні правопорушення в органах місцевого самоврядування ... | 155 |
| <i>Пашков В. М.</i> Правові проблеми ефективності органів місцевого самоврядування в сфері охорони здоров'я..... | 158 |
| <i>Петришина М. О.</i> Нормотворчий процес в органах місцевого самоврядування в Україні..... | 161 |
| <i>Горбачев А. А.</i> Оценка уровня манипулирования политическим сознанием избирателей на выборах в Московскую городскую Думу пятого созыва | 163 |
| <i>Набока І. В.</i> Питання діяльності постійних комітетів органів місцевого самоврядування Російської Федерації..... | 165 |
| <i>Задихайло Д. Д.</i> Уряд України та органи місцевого самоврядування: правові аспекти взаємодії | 167 |
| <i>Бичков І. Г.</i> Вплив Конституційного Суду України на процеси наближення місцевого самоврядування України до європейських стандартів | 169 |

| | |
|--|-----|
| Чемсак Ю. В. Досвід організації та проведення місцевих виборів у зарубіжних країнах | 172 |
| Сивицький А. В. Балто-Чорноморський коридор розвитку як модифікація «Восточного партнерства» | 174 |
| Коваленко М. Г. Забезпечення європейських стандартів у проведенні місцевих виборів в Україні | 179 |
| Семко С. О. Використання досвіду Італії та Польщі у процесі вдосконалення нормативно-правового регулювання організаційних форм роботи місцевих рад..... | 182 |
| Альошина Н. М. До поняття територіальної громади | 184 |
| Глинянська О. В. Бути чи не бути Уповноваженому з прав людини на місцевому рівні? | 186 |
| Сендецька Т. В. Правові засади забезпечення розвитку територіальних громад | 188 |
| Шовкопляс Г. М. Деякі повноваження органів місцевого самоврядування в господарсько-правовому регулюванні фінансово-кредитного механізму при будівництві житла | 191 |
| Герасименко Я. О. Правове використання об'єктів природно-заповідного фонду місцевими громадами | 193 |
| Санніківа М. В. Роль місцевого самоврядування у здійсненні екологічної функції держави..... | 195 |
| Битяк О. Ю. Удосконалення систематики організаційно-господарських правовідносин в електроенергетичній сфері..... | 197 |
| Михайленко І. В. Право на недоторканність приватного життя людини і його забезпечення органами місцевого самоврядування | 199 |
| Кудрявцева В. В. Методологічні засади кодифікації інвестиційного законодавства України | 201 |
| Кулікова В. В. Інноваційна безпека держави - необхідна умова розвитку національної економіки | 203 |
| Зима О. Т. Щодо питань правового регулювання політичної реклами | 205 |
| Ярмак О. М. Процесуальне оформлення фактів вчинення посадовими особами органів місцевого самоврядування корупційних правопорушень..... | 207 |
| Семенченко С. А. Виконання бюджетів місцевого самоврядування за доходами: європейський досвід та проблеми правового регулювання в Україні | 209 |
| Лавриненко О. О. Принципи оптимальної моделі системи місцевого самоврядування в Україні в контексті європейської інтеграції | 212 |
| Котенко А. М. Договірні відносини при виконанні місцевих бюджетів | 214 |
| Бровдій А. М. Сучасний стан розвитку інноваційного законодавства України та напрями його вдосконалення | 216 |

Наукове видання

**ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ
НАБЛИЖЕННЯ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ
СТАНДАРТИВ**

Матеріали міжнародної науково-практичної конференції
м. Харків, 28 жовтня 2009 р.

Підписано до друку з оригінал — макета 23.11.2009.
Формат 60х90 1/16. Папір офсетний. Гарнітура Times
Ум. друк. арк. 9.8. Обл.-вид. арк. 10
Тираж 130 прим.